

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Tributación

**Análisis económico del destino de los ingresos tributarios en Ecuador
en el período 2008-2018, respecto de la política fiscal**

Martha Janneth Cifuentes Ruiz

Tutora: Eddy María de la Guerra Zúñiga

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Martha Janneth Cifuentes Ruiz, autora de la tesis intitulada “Análisis económico del destino de los ingresos tributarios en el Ecuador en el período 2008-2018 respecto de la política fiscal”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Tributario en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 11 de mayo de 2020

Firma:

Resumen

El presente trabajo permite ampliar el panorama respecto de la interacción entre la política fiscal, el destino de los ingresos tributarios en el Ecuador y los resultados económicos y sociales desde una perspectiva técnica y académica. En el primer capítulo se realiza un análisis teórico del gasto público de forma deductiva yendo desde el concepto más amplio de la política económica, las finanzas públicas, la política fiscal para llegar finalmente a la conceptualización del gasto público, los tipos de gasto y su composición. En el segundo capítulo se estudia el presupuesto como medio de instrumentación del gasto público, sus principios, estructura y clasificación. Finalmente, en el tercer capítulo se examina de forma cuantitativa el destino que se dio al ingreso tributario considerando la regla financiera que señala que el gasto corriente se financia con ingreso corriente es decir con las recaudaciones tributarias. Los rubros de gasto público que se analizaron corresponden a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) enfocados en los cambios de la política económica de la Constitución del año 2008.

La presente investigación busca contribuir a los estudios que se están realizando en el Ecuador respecto del gasto público puesto que por haber sido considerado un tema de naturaleza política, los tratadistas no le habían dado suficiente relevancia académica. La tendencia creciente del nivel de gasto público en el Ecuador a partir del año 2008 ha fomentado la participación de académicos y profesionales que han realizado importantes contribuciones tanto desde el punto de vista jurídico como económico. En la investigación realizada se examinó literatura de importantes tratadistas ecuatorianos, latinoamericanos, españoles y anglosajones, lo que permitió conocer el tratamiento que tiene el estudio del gasto público en varias regiones del mundo.

En la parte final del estudio se compara la información histórica de varios rubros del presupuesto general del estado con los objetivos de la política económica mediante análisis de valores absolutos y porcentuales. El primer método permite verificar la línea de tendencia que ha tenido un tipo de gasto y el segundo el peso que cada tipo de gasto tuvo sobre el presupuesto general del Estado. De la misma forma se verifica el cumplimiento a nivel constitutivo de los rubros salud y educación que cuentan con una política específica de gasto. Para concluir el análisis se observaron los valores y porcentajes estadísticos de indicadores socio-económicos para conocer la incidencia que tuvo sobre estos indicadores el destino del ingreso tributario.

Tabla de Contenidos

Introducción	11
Capítulo primero	13
Generalidades sobre la actividad financiera del Estado	13
1. Política económica	14
2. Finanzas públicas	16
3. Política fiscal y extrafiscal.....	17
4. Presión fiscal	18
5. Evolución del concepto de gasto público	20
6. Definición de gasto público.....	29
7. Nivel y composición del gasto público.....	30
8. Tipos de gasto	32
Capítulo segundo.....	39
Análisis del presupuesto: Evolución, principios, clasificación y estructura. Su relación con la norma jurídica que lo regula en el Ecuador	39
1. Principios del presupuesto	41
2. Clasificación de los presupuestos	49
3. Estructura del sistema de clasificación presupuestaria.....	51
3.1 Estructura presupuestaria.....	51
3.2 Estructura Presupuestaria en el Ecuador	53
Capítulo tercero	61
Principios que guían el destino de los ingresos tributarios en el Ecuador en el período 2008-2018: Verificación cuantitativa de su cumplimiento	61
1. Constitución de la República del Ecuador y su relación con la actividad financiera del Estado.....	61
1.1 Análisis constitucional del modelo económico y su cumplimiento cuantitativo	64
1.2. Análisis de los objetivos del modelo económico 2008-2018	66
Conclusiones	85
Bibliografía	89

Figuras y Tablas

Tabla 1. Gasto total efectuado por el gobierno central como porcentaje del PIB	33
Tabla 2. Análisis del valor de ventas anticipadas respecto del total del presupuesto en miles de millones	64
Tabla 3. Cuadro comparativo de la variación porcentual anual del ingreso por recaudaciones tributarias y el gasto destinado a salud	80
Figura 1. Evolución del gasto en el sector bienestar social; 2008-2018 (millones de dólares).	66
Figura 2. Porcentaje de participación del rubro bienestar social sobre el presupuesto total, 2008-2018.....	67
Figura. 3 Evolución del coeficiente de Gini (2008-2016)	71
Figura. 4 Evolución del gasto en educación 2008-2018 (millones de dólares)	72
Figura 5. Evolución del porcentaje de participación del rubro educación sobre el presupuesto total, 2008-2018.....	72
Figura 6. Evolución del porcentaje del gasto en educación respecto del ingreso corriente del gobierno central proveniente de impuestos 2008-2018	73
Figura 7. Evolución del porcentaje de analfabetismo en el Ecuador 2008 – 2015.....	74
Figura 8. Evolución del porcentaje de analfabetismo en el Ecuador 2008 – 2015.....	75
Figura 9. Evolución de la tasa neta de asistencia al Bachillerato 2008-2015.....	76
Figura 10. Evolución del gasto en el sector salud 2008-2018 (millones de dólares)	77
Figura 11. Porcentaje de participación del rubro salud sobre el presupuesto total 2008-2018	78
Figura 12. Comparativo de la tendencia del ingreso tributario y el gasto en salud 2008-2018	79

Introducción

El gasto público en sus inicios fue considerado un tema netamente político y sin valor científico. Sin embargo, las corrientes de estudio de la Ciencia de Hacienda o de las finanzas públicas de tendencia anglosajona discreparon sobre la importancia del estudio del gasto público y le otorgaron relevancia académica. En la actualidad la mayor parte de los tratados sobre Hacienda Pública analizan el gasto público y sus efectos fiscales, así como socioeconómicos.

En el Ecuador se ha dado mayor importancia al estudio del ingreso tributario a raíz de la creación del Servicio de Rentas Internas en el año 1999. Su objetivo fue modernizar la administración de rentas internas para incrementar las recaudaciones y garantizar el funcionamiento del Estado; así como reducir la evasión e incrementar los niveles de moralidad tributaria en el país.¹ Las recaudaciones tributarias han ido creciendo, y los tratados sobre el ingreso fiscal en el Ecuador han tenido el mismo comportamiento, no así el estudio del gasto público, al que no se le ha dado la misma calidad académica conforme lo señaló uno de los mayores tratadistas de las finanzas públicas en el Ecuador, José Vicente Troya². Esta misma situación se ha constatado en base a la revisión bibliográfica realizada en este análisis.

La recaudación tributaria en el Ecuador ha ido incrementando significativamente en la última década; si se compara los años 2008 y 2014, el ingreso fiscal incrementó en un 308%. A partir del año 2005, el incremento promedio registrado entre un año y el siguiente ha sido del 14%. Este hecho ha despertado el interés general en la ciudadanía de conocer cuál ha sido el destino de los ingresos recaudados por la Administración Tributaria; así como el efecto de este gasto sobre indicadores socioeconómicos.

Este análisis pretende realizar un estudio teórico del gasto público y conocer ¿cuál ha sido el tratamiento histórico que se le ha dado académicamente a este estudio?, conocer la legislación y documentos oficiales ecuatorianos que norman o dan lineamiento para el destino del ingreso tributario. Finalmente determinar ¿cómo el destino de estos ingresos ha influido sobre los indicadores socioeconómicos en el

¹ Ecuador, *Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas*, Registro Oficial 206, 2 de diciembre de 1997.

² José Vicente Troya Jaramillo, “El derecho del gasto público. Con precisiones sobre la Constitución del año 2008”, en *Estado, derecho y justicia estudios en honor a Julio César Trujillo*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 11

Ecuador en el período 2008 – 2015? En el primer capítulo se analizará la teoría general del gasto público y la normativa que lo reglamenta en el Ecuador y en el segundo capítulo se efectuará un análisis del instrumento de ejecución de la política económica, es decir el presupuesto para concluir en el tercer capítulo con el análisis cuantitativo de los rubros que lo componen y sus efectos en indicadores socioeconómicos.

Capítulo primero

Generalidades sobre la actividad financiera del Estado

La actividad financiera del Estado por mucho tiempo ha sido considerada como un aspecto de gran trascendencia política y poca relevancia teórica en el Ecuador. Entre los mayores aportes académicos constan el tratado de finanzas públicas del ecuatoriano Eduardo Riofrío Villagómez de 1968³ y las publicaciones partir del año 2004, del doctor José Vicente Troya, quien realizó varias publicaciones referentes a la actividad financiera del Estado y en ellas enfatiza la necesidad de establecer los vínculos de esta actividad con estudios teóricos y jurídicos.

En este escenario en el que se requiere de forma diligente profundizar en estos temas la doctora Eddy de la Guerra acertadamente presenta una publicación reciente en la que se analiza el deber de contribución al gasto público tomando como referencia Ecuador, España y varios países de América Latina. En publicaciones anteriores presentó una publicación referente al rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas (2013) y aportes a libros colectivos. Sobre esta guía y considerando que es importante continuar con estudios referentes a la actividad financiera del Estado se realiza el análisis del destino del ingreso tributario en el Ecuador en el período 2005 – 2018 con la finalidad de contribuir académicamente a este estudio.

Si se analiza deductivamente los principales aspectos sobre los que cada gobierno basa su actividad financiera (manifestada en ingresos y gastos) necesariamente se debe conocer en primer lugar su política económica y su política fiscal; “existe un hilo conductor entre el sistema económico, las finanzas públicas y el sistema tributario que demuestra las relaciones entre esos ámbitos, dispuestos de tal modo que se va de lo general a lo particular”.⁴ La política económica recoge los principios sobre los que basarán los gobiernos las decisiones para la generación del ingreso y destino del gasto público; y se establecen generalmente en la Constitución. La segunda representa los

³ Eduardo Riofrío Villagómez, *Tratado de finanzas públicas* (Quito: Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968).

⁴ José Vicente Troya Jaramillo, “Finanzas públicas y Constitución en el Ecuador”, en *Derecho y Justicia*, Juan Zornoza Pérez, ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 2004), 61.

elementos o instrumentos con los cuales cuentan los gobiernos para dar cumplimiento a los principios constitutivos que rigen la política económica.

La actividad económica del Estado en el Ecuador, así como la recaudación impositiva ha ido incrementado en la última década. De acuerdo a la información presentada por el BCE, el gasto de consumo final del gobierno ha pasado del 11% del PIB en el 2007 al 14.4% en el año 2016.⁵ Por lo que se puede inferir que la importancia de la actividad económica del Estado ha ido aumentando significativamente en Ecuador, sin embargo, no llega a porcentajes que se manejan en países desarrollados en los que este porcentaje sobrepasa el 20%. En el 2016, el gasto del gobierno de 33 países miembros de la OECD sobrepasó dicho porcentaje (20%). El mayor porcentaje lo lleva Francia que llega al 56.57% y el menor Chile con un 25.38%⁶

En el plano internacional, Musgrave señala que más del 20 por ciento de la producción total en la economía estadounidense es adquirida por el Estado y una tercera parte de la renta total se recauda en impuestos. [Lo que significa que el 33.33% del total de los ingresos que gasta el Estado provienen de las recaudaciones impositivas]. Estos porcentajes son aún mayores en los países desarrollados de Europa occidental. Las empresas públicas de la misma forma conforman una parte importante en Europa, no así en los Estados Unidos.⁷ “De esta forma la moderna economía capitalista es un sistema absolutamente mixto en la que las fuerzas de los sectores público y privado interactúan de una manera integral”.⁸

En este capítulo se realizará un análisis teórico deductivo que considera en primera instancia la política económica que determina los principios que guiará la actividad financiera del Estado, las políticas fiscales y extra fiscales, la presión fiscal y finalmente el gasto público y su evolución.

1. Política económica

El análisis doctrinario de la política económica, resulta complejo, debido a la consideración de que la misma hace referencia a aspectos políticos, más que teóricos.

⁵ BCE, “PIB enfoque del gasto”, BCE, 14 de mayo de 2019, <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/PIBGastoConstante.xlsx>. Porcentajes obtenidos con base en la información del reporte PIB enfoque del gasto.

⁶ OECD, “General government spending”, OECD, 25 de febrero de 2020, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

⁷ Richard Abel Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1986), 4.

⁸ *Ibíd.*

Primeramente, se analizará conceptualmente la política económica. De acuerdo a su significado etimológico, política proviene del latín *politucus* y del griego *politiká* que hacen referencia a lo público, o *politikós* a lo civil relativos al ordenamiento ciudadano o a los asuntos de los ciudadanos.⁹ Económica en el caso de análisis se refiere a los temas de economía. La palabra economía proviene del latín *oeconomía*, y esta a su vez del griego *oikonomía*, que se deriva de la unión de los términos griegos *oikos*, que significa casa, *nómos*, norma.¹⁰ Con el tiempo el significado de Economía, ha ido tomando un contexto un poco más específico que hace referencia a la distribución de bienes y servicios escasos en la sociedad. De acuerdo al significado etimológico podemos concluir que la política económica por tanto hace referencia a las normas de un grupo de ciudadanos que generalmente conforman un Estado y a quienes se aplicarán dichas normas para la distribución de bienes y servicios.

El autor ecuatoriano Lucas Pacheco con la finalidad de analizar el concepto de política económica, hace una diferenciación entre la política económica y ciencia económica. La política económica se entiende como “la acción del Estado que trata de encauzar los intereses económicos de las clases sociales, conforme a determinados objetivos económicos, condicionados por una estructura de poder”.¹¹ De acuerdo al autor, la diferencia de la política económica frente a las ciencias económicas, radica en “el hecho de que su objetivo de estudio sea la gestión política de los problemas económicos –momento a momento- [...]” mientras que para las ciencias económicas se preocupan de tendencias estructurales.¹²

En este mismo sentido y con la finalidad de aclarar el concepto y profundizar en la diferencia con las ciencias económicas, Andrés Fernández Días, señala, que contrariamente a lo que sucede en la teoría económica, la política económica no parte de algo determinado sino que trata de lograr un fin e investiga los medios que debe usarse para alcanzar los fines propuestos. Es decir, no analiza las causas en las que se basa lo determinado.¹³ “La política económica va más allá de la formulación de leyes, pues mostrando su inconformidad con los hechos intenta influir sobre ellos con un deseo de

⁹ Significados.com, “Qué es política”, *significados.com*, accedido 28 de agosto de 2019, <https://www.significados.com/politica/>.

¹⁰ Significados.com, “Qué es económico”, *significados.com*, accedido 28 de agosto de 2019, <https://www.significados.com/economico/>

¹¹ Lucas Pacheco, *Política económica: concepciones y estrategias* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1999), 6-7.

¹² *Ibíd.*, 6.

¹³ Andrés Fernández Días, José Alberto Parejo Gámir, y Luis Rodríguez Sáiz, *Política económica* (Madrid[etc.: McGraw-Hill, 1998), 32.

transformación”.¹⁴ En resumen, la teoría económica es descriptiva y la política económica es normativa, llegando a constituirse ésta última en la contrapartida normativa de la teoría económica.¹⁵

El análisis de estas diferencias entre la política económica y las ciencias económicas, quizá lleve a los especialistas a la búsqueda de un mayor reto social: encontrar los puntos de convergencia en los que la teoría y la práctica puedan considerarse en el momento de generar normativa económica. Considerar la realidad socio-económica permite aplicar políticas que se adapten a la sociedad y sus particularidades y los fundamentos teóricos sistematizan y agilizan la incorporación de dichas políticas económicas.

2. Finanzas públicas

La generación de los ingresos tributarios y su utilización a través del gasto público son elementos esenciales del estudio de la Hacienda Pública también conocida como Finanzas Públicas. Cosciani denomina a la actividad financiera del Estado como Hacienda pública, la cual, se manifiesta a través de los ingresos y de los gastos del presupuesto.¹⁶ Otros autores como Hugh Dalton, puntualizan que “las Finanzas Públicas tratan de los ingresos y de los gastos de los entes públicos y de su mutuo ajuste”.¹⁷ Pérez de Ayala señala “en la Ciencia de la Hacienda moderna, el estudio de los ingresos públicos no puede prescindir del conocimiento del Presupuesto del Estado y de ciertas clases de gastos públicos”.¹⁸

José Vicente Troya señala que la actividad financiera es propia del estado y se la entiende como aquella que se desenvuelve en la búsqueda y empleo de los recursos necesarios para solventar las obras y servicios públicos. Ha prevalecido, no sin discusión que esta actividad comprende no sólo a los ingresos, sino también al gasto.¹⁹

Las Finanzas Públicas por tanto abordan los dos grandes rubros que conforman el presupuesto general del Estado, los ingresos y los gastos; es decir el instrumento final

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Cesare Cosciani, *Cencia de la hacienda* (Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1980), 27.

¹⁷ Hugh Dalton, *Principios de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Arayú, 1953), 3.

¹⁸ José Luis Pérez de Ayala y Narciso Amorós Rica, *Hacienda Pública: apuntes* (Madrid: Editoriales de derecho reunidas, 1984), 25.

¹⁹ José Vicente Troya, “Finanzas Públicas y Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución Ecuatoriana de 1998*, ed. Roberto Viciano Pastor (Valencia: CEPS, 2005), 339.

en el que se plasma la actividad financiera del Estado. Si se profundiza en su composición se puede conocer cómo se desenvuelve un país en el plano económico y financiero, es decir cómo gestiona sus ingresos, que tipo de gastos se priorizan, qué necesidades básicas de la población se cubren y cuáles son los planes de inversión. Generalmente estas respuestas se enmarcan en un plan de gobierno sobre el que la población decide a través de la votación.

Por otro lado, el gasto y la determinación de su destino juegan un importante rol en la re-distribución del ingreso y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un país. Si analizamos los últimos veinte años, en el país se ha podido evidenciar dos tendencias con políticas económicas muy distintas, las últimas con un enfoque de crecimiento en el gasto público y las precedentes con orientación austera. En el tercer capítulo se analizará las variaciones en los indicadores socio-económicos en relación al monto y tipo de gasto.

3. Política fiscal y extrafiscal

Grizotti, considera que dentro de la actividad financiera se enmarcan las finanzas fiscales y las extrafiscales.

Las primeras persiguen la satisfacción de los fines públicos *indirectamente*, porque consisten en la actividad de procurarse los recursos de los cuales se efectúan los gastos que cumplen los fines públicos. Las segundas persiguen los fines públicos *directamente*, ya que consisten a) en la orden de pagar los tributos con la finalidad de tornar menos conveniente la actividad desgravada, de modo que la conducta económica y social de los particulares se modifique en su sentido considerado más conforme al interés colectivo; o bien: b) en la percepción de tributos, a fin de debilitar la posición patrimonial y reeditarla de los sujetos alcanzados y, por lo tanto, modificar la estructura de la distribución de los patrimonios y de los réditos y las condiciones políticas y sociales.²⁰

En consecuencia, tanto las finanzas fiscales como extrafiscales promueven el principal objetivo de la política fiscal que consiste en la redistribución de los ingresos. Sin embargo, los objetivos extrafiscales adicionalmente a la función de redistribución buscan cambiar los hábitos de consumo de bienes o servicios de la sociedad a través de la imposición tributaria. De tal modo los ciudadanos disminuirán, limitarán o suspenderán tales comportamientos en razón de evitar erogaciones monetarias.

²⁰ Benvenuto Griziotti y Francesco Forte, *Principios de ciencia de las finanzas* (Buenos Aires: Depalma, 1959), 4.

Para lograr los objetivos económicos y sociales que se plantean las sociedades en general y que se gestionan en gran medida a través de la actividad financiera del Estado, Alejandro Ramírez Cardona, señala la implicación de los medios financieros: ingresos y gastos públicos como medidas para alcanzarlos, los cuales, deben manejarse de manera conjunta ya que existe entre ellas una relación de mutua dependencia y coordinación.²¹ “No se puede decir que para compensar una brecha inflacionista de la economía elevar las tarifas de los impuestos existentes sea una medida suficiente, ya que si por el otro lado se aumentan también los gastos, lo que se hace es acelerar el proceso inflacionista”.²²

A todo esto, conviene destacar la relación importante que se establece entre la política fiscal y el gasto público puesto que la primera determinará la presión fiscal a la que se someterán los ciudadanos y su consecuente interés en la forma en la que se utilicen estos ingresos a través del gasto público. Del otro lado el gasto público efectuado que promueva el incremento de la producción y mejore los niveles generales de vida de la sociedad originarán el incremento de las recaudaciones impositivas, de lo contrario la economía real podría verse disminuida y con ello la fuente de recaudación de impuestos.

4. Presión fiscal

“El grado de presión fiscal aceptable se fija en relación al óptimo bienestar colectivo”.²³ Con este enunciado Alejandro Ramírez Cardona, refleja la relación que existe entre los procesos económicos y sociales con la política fiscal. El sistema económico integra al financiero y por tanto su relación positiva contribuye con el principal objetivo: el máximo bienestar social.²⁴ “Por tal razón para una actuación correcta de la política fiscal se ha de conocer la situación económica y social además del límite y fundamento del intervencionismo del Estado”.²⁵ El grado de intervención del Estado se abordará más adelante como parte del análisis de los cambios en la Constitución del año 2008 y los aspectos que determinan el destino del ingreso tributario.

²¹ Alejandro Ramírez Cardona, *Sistema de hacienda pública* (Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1986), 106.

²² *Ibíd.*, 107.

²³ *Ibíd.*, 103.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

“En los países económicamente más desarrollados, no menos del 30 por 100, y a veces por encima del 40 por 100 del producto nacional bruto es gestionado por el Estado, a través de la exacción de impuestos y del gasto público”.²⁶ Para Ramírez Cardona, la primera norma de la política fiscal sugiere que “la actividad financiera, debe orientarse de modo que el costo de los servicios públicos y los gastos gubernamentales, sean de tal forma que no impidan una expansión real y constante de la renta nacional, con efectos satisfactorios en la misma financiación pública” [y la segunda señala lo siguiente]: “la actividad financiera [...] debe actuar de manera positiva para promover el desarrollo y la estabilidad económica utilizando aquellos medios.”²⁷

Con respecto a las dos posiciones anteriormente descritas podemos identificar una clara tendencia europea que relaciona de manera directamente proporcional el nivel de desarrollo de un país con el nivel de la carga impositiva. Por otro lado, la propensión latinoamericana descrita por Ramírez que busca un equilibrio entre la presión fiscal y la expansión de la economía dado que la región no ha alcanzado un desarrollo sostenible deseable. Por lo que desde esta perspectiva queda la interrogante de si los servicios públicos deben mejorar con la carga impositiva actual para poder sugerir un incremento fiscal o si los ingresos tributarios deben elevarse para que la ciudadanía pueda proveerse de servicios públicos de calidad.

A pesar de los cuestionamientos tanto académicos como políticos sobre el incremento de impuestos en América Latina, la presión fiscal que mide los ingresos fiscales respecto del PIB ha ido incrementando en la última década en los países de la región. En base al análisis de los datos presentados por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, el promedio de crecimiento para América Latina ha sido de 3.4 puntos. En el Ecuador durante el período 2004 al 2015 la presión fiscal ha pasado de 13.9% a 21.9%. Para el año 2015 la presión fiscal promedio en América Latina se encuentra en 20.9%. La media europea se encuentra en 36.7%. Estos índices ratifican la tendencia de los países desarrollados expresada por Cossiani en los que la carga impositiva se encuentra entre 30 y 46%.²⁸ Por lo que se puede concluir que la tendencia latinoamericana va hacia el incremento de la presión fiscal en la búsqueda de alcanzar niveles de vida semejantes a los de países desarrollados.

²⁶ Cossiani, *Ciencia de la hacienda*, 27.

²⁷ Ramírez Cardona, *Sistema de hacienda pública*, 104.

²⁸ CIAT, “Recaudación”, *CIAT*, accedido 28 de agosto de 2019, <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/recaudacion.html>

Como se pudo observar en los párrafos anteriores la presión fiscal ha ido incrementando y con ello la intervención del Estado. Ramírez Cardona plantea tres objetivos de la política fiscal con orientación hacia una mayor participación del Estado.

Los objetivos de la función reguladora de la hacienda o política fiscal de acuerdo con la orientación moderna de la actividad intervencionista del Estado, son: 1) el desarrollo económico; 2) el equilibrio económico y 3) la redistribución de la renta nacional. Para los países infradesarrollados, dentro del objetivo de desarrollo económico son de particular importancia el fomento de las exportaciones y la integración regional interna e internacional.

En el marco de estos objetivos más o menos amplios, caben otros de menor categoría referidos a ciertos aspectos que en determinado país y en el momento histórico, logran especial atención, como la emigración e inmigración de capitales y de personas, crecimiento demográfico, el consumo excesivo de artículos de lujo y suntuarios, etc.²⁹

El objetivo de la redistribución corresponde en forma más concreta a la política fiscal ya que los impuestos constituyen la forma en la que los recursos son obtenidos de la sociedad para luego ser redistribuidos a la misma mediante subsidios, asignaciones sociales y servicios a la sociedad en general.³⁰ Los otros dos objetivos son consecuencia de la una adecuada utilización de los recursos recaudados y otros ingresos que generan los países.

5. Evolución del concepto de gasto público

Por muchos años el estudio del gasto público ha sido relegado o limitado en relación al estudio de los ingresos públicos. Pérez de Ayala, en relación al gasto público señala “se han dado muchos conceptos a lo largo de la historia de la Ciencia de la Hacienda, pero normalmente con poca precisión y rigor científico”.³¹ Según indica Jorge Héctor Damarco en el libro *Manual de Finanzas Públicas*, para la escuela liberal, el estudio del gasto público debía limitarse al aspecto cuantitativo que constituyó un principio fundamental de la teoría presupuestaria, ingresos ordinarios iguales a los gastos.³²

El enfoque cuantitativo de la escuela liberal consta en el artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador. En éste se señala que en

²⁹ Ramírez Cardona, *Sistema de hacienda pública*, 105.

³⁰ *Ibíd.*, 106.

³¹ Pérez de Ayala y Amorós Rica, *Hacienda pública*, 72.

³² Jorge Héctor Damarco, “Gastos Públicos”, en *Manual de finanzas públicas*, Roberto M. Mordegli (Buenos Aires: A-Z Editora, 1986), 69.

búsqueda de una “conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes”.³³ Este principio se ha considerado por muchos años como la regla de oro, puesto que para los economistas constituye un mecanismo para limitar el gasto en exceso y el endeudamiento dirigido a egresos corrientes. Sin embargo, la clasificación de cierto tipo de gastos corrientes en inversión puede desvirtuar el sentido de la ley que busca un manejo conservador de las finanzas del Estado.

La evolución del concepto de gasto público desde el punto de vista liberal ha llevado a formular la normativa financiera presupuestaria. Por otro lado, esta tendencia se la llevó hacia el extremo y algunos tratadistas casi anularon la relevancia del gasto público dentro de la Economía. Al respecto Fernando Álvarez en el libro *Economía Pública* de 2007, señala:

... la teoría del gasto público se vio bastante abandonada hasta la década de los años treinta, lo cual no es de extrañar si recordamos la frase de Say característica de la Hacienda Pública clásica, según la cual el mejor plan de todos los planes de Hacienda Pública es gastar poco. El enfoque clásico de la actividad financiera afirmaba que el comportamiento óptimo del Estado se lograría al reducir al mínimo el gasto público, que era considerado como mal necesario.³⁴

El análisis del gasto público que permitió generar teoría presupuestaria y regulaciones legales fue encaminado hacia la minimización del mismo. Por su lado el enfoque político en cambio a través de ofertas de campaña que no se cumplían fue denigrando el concepto en el pensamiento ciudadano.

Con el tiempo la consideración respecto del gasto público ha ido también cambiando y muchos tratadistas de la Hacienda Pública han dado significativa importancia al estudio del gasto público, dedicándolo uno o varios capítulos en sus estudios. Los hacendistas modernos consideran que el gasto público cumple con funciones que permiten corregir las fallas del mercado, oscilaciones del ciclo económico y combatir el desempleo y la depresión. Aun cuando estos estudios han tomado relevancia teórica, considerando el gasto público como instrumento del Estado para el

³³ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010, Art. 81.

³⁴ Fernando Álvarez Gómez, Juan Francisco Corona Ramón, y Amelia Díaz, *Economía pública: Una introducción* (Barcelona: Ariel, 2007), 127.

cumplimiento de sus fines sociales y económicos, hay varios autores que señalan que el estudio del gasto público de un determinado Estado no permite generar conclusiones científicas y que por tanto la relevancia de su estudio es más de carácter político-económico que científico general.³⁵

Los fuertes cambios sociales que ha experimentado la población generalmente la han llevado a buscar nuevas teorías que le permitan cambiar las circunstancias que la afectan de una forma negativa. Por ejemplo, después de la crisis de los años 30 en que el liberalismo tuvo una de sus mayores caídas, Keynes propuso nuevas teorías respecto de la intervención del Estado y la importancia de su participación en el gasto público. Estas teorías con el tiempo fueron aplicadas, analizadas y replanteadas. De esta forma las teorías se van modificando conforme cambia la sociedad.

“En contraposición a esta corriente de pensamiento, más de tendencia latina, la doctrina anglosajona, diversificada en las dos corrientes de los post-keynesianos y de la llamada Economía del Bienestar ha concedido importancia teórica a los gastos públicos desde hace varios lustros.”³⁶ La finalidad de estas escuelas fue el estudio de los efectos del ingreso y el gasto público en el bienestar económico, los niveles de Renta Nacional, Gasto Nacional y el empleo.³⁷

En el Ecuador a partir del significativo crecimiento del presupuesto que en diez años pasó de 7,322 millones en el 2004 a 37,736 millones en el 2014,³⁸ la ciudadanía y al mismo tiempo la academia ha empezado a otorgarle relevancia al estudio del gasto público.

Así, en el ámbito ecuatoriano, José Vicente Troya señala que “La doctrina jurídica se ha preocupado ampliamente de los tributos, mas no lo ha hecho en la misma medida respecto del gasto público”.³⁹ En su tratado “El Derecho del Gasto Público, hace una reflexión sobre la necesidad de afrontar los nexos jurídicos entre los tributos y el gasto público, pues no es suficiente afirmar que los tributos son ingresos que financian el gasto público.”⁴⁰ “Los contribuyentes en su calidad de tales tienen el derecho

³⁵ Ibíd.

³⁶ Pérez de Ayala y Amorós Rica, *Hacienda pública*, 72.

³⁷ Ibíd.

³⁸ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Ejecución presupuestaria consolidada por sectorial”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto 2019, <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>.

³⁹ José Vicente Troya Jaramillo, “El derecho del gasto público. Con precisiones sobre la Constitución del año 2008”, en *Estado, derecho y justicia estudios en honor a Julio César Trujillo*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 11.

⁴⁰ Ibíd.

a que se les cobre las contribuciones en la justa medida establecida por la ley, mas, al propio tiempo lo tienen para que el gasto se erogue con honestidad con equidad, con transparencia y en forma fructuosa.”⁴¹

El enfoque de austeridad que predominaba en la política de gasto público en el Ecuador generó por varios años apatía por este tema en la población, e incluso la academia no le dio mayor relevancia, encontrándose muy pocos estudios al respecto en los períodos precedentes al año 2007. La mayoría de los tratados se referían al ingreso y los analistas económicos enfocaban sus recomendaciones en la necesidad de diversificarlo para disminuir la dependencia del Estado de las exportaciones de petróleo. La política de gasto público a partir de ese año (2007) se enfoca en un incremento constante del nivel de gasto por parte del gobierno como se puede evidenciar en las cifras del presupuesto general del Estado que creció un 182% entre el año 2007 y 2017.⁴²

Los hechos antes detallados, conjuntamente con el incremento en la recaudación impositiva tanto de personas naturales como de sociedades, motivaron el interés general en demandar un correcto uso de las contribuciones tributarias y una mayor participación académica en temas referentes al gasto público. De este modo en el país se empieza a considerar temas como el tamaño del Estado y el destino del ingreso tributario con mayor relevancia.

Bajo el esquema de crecimiento del gasto público, Álvarez en su tratado de Economía Pública,⁴³ resume las principales teorías que se han desarrollado a través del tiempo respecto del comportamiento creciente del gasto público en las economías por lo que se tomará como base para el análisis de su evolución.

A partir de la hipótesis planteada por Adolph Wagner conocida como la “Ley de crecimiento de las actividades estatales” o simplemente Ley de Wagner, varios estudiosos de la actividad financiera del Estado complementándola o rebatiéndola han presentado nuevas teorías sobre el comportamiento creciente del gasto público. “La comparación de los diferentes países y períodos nos demuestra que en la mayor parte de las naciones progresivas se observa un aumento regular de las funciones de los

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Ecuador Ministerio de Finanzas, accedido 28 de agosto de 2019, www.finanzas.gob.ec.

⁴³ Álvarez Gómez, Corona Ramón, y Díaz, *Economía pública*, 127-135

gobiernos centrales y locales.”⁴⁴ Las razones en las que fundamentó su hipótesis Wagner fueron tres:

- a) La actividad fundamental del Estado es el mantenimiento de la ley y el orden necesarios para el buen funcionamiento del mercado. En una sociedad en desarrollo, como consecuencia del progreso económico, pueden surgir mayores puntos de fricción y que se requiera mayores gastos para el cumplimiento de esta función.
- b) Crecimiento del gasto público como consecuencia de que la nueva tecnología requiere inversiones sumamente cuantiosas que las empresas privadas no pueden llevar a cabo como las estatales.
- c) La actividad estatal para cierto tipo de servicios como educación y salud siempre que la tecnología aconseje la formación de monopolios naturales.⁴⁵

La teoría planteada por Wagner⁴⁶, al contemplar en su análisis países sobre todo europeos y desarrollados, difícilmente podría aplicarse a economías basadas en explotación de recursos naturales como las de América Latina, donde el crecimiento económico se encuentra limitado a la variación en el precio de los recursos naturales o a una mayor o menor explotación. Sin embargo, recoge puntos sobre los que se apoyan los gobernantes para justificar el incremento de gasto público o la formación de monopolios gubernamentales. El Ecuador está pasando por varios años de gran crecimiento del gasto público, por lo que se puede analizar las tres consideraciones del estudio de Wagner como acercamiento para determinar los fundamentos del crecimiento del gasto público en el país.

El primer fundamento relacionado con el progreso económico, si se lo relaciona con el mejoramiento de infraestructura vial e incremento de la actividad del Estado, podría justificar el crecimiento del gasto público reflejado en el país. En la teoría no se desagrega el gasto para infraestructura y el gasto corriente. El segundo fundamento relacionado con la tecnología podría verse concretado en la implementación de nuevas tecnologías en el área de educación, principalmente en las escuelas del milenio. De la misma forma la implementación de tecnología en la administración del Estado supone el incremento significativo de recursos económicos. Finalmente, los sectores donde los estados usualmente son los llamados

⁴⁴ Idid., 128.

⁴⁵ Ibíd., 129.

⁴⁶ Ibíd., 128.

a participar como lo son salud y educación, efectuaron un incremento tanto de infraestructura como de tecnología que justificaría el incremento del gasto público en estas áreas. Desde el enfoque de estos 3 fundamentos en el Ecuador se justificaría el incremento del gasto público de manera progresiva. Sin embargo, este crecimiento debería considerar aspectos de eficiencia y eficacia tanto de los resultados a nivel de indicadores socio económicos como transparencia en el uso de los fondos públicos.

5.1. Hipótesis de Peacock y Wesiman

Estos autores realizaron una doble valoración de la hipótesis de Wagner, valorando negativamente las conclusiones a las que llegó, dado que no existen fuerzas con carácter permanente sobre el gasto público y positivamente el enfoque de verificación de hechos reales de una serie de países que muestran un crecimiento del gasto público. Según estos autores la carga tributaria estará en función de los niveles que los contribuyentes señalen como tolerables y que aceptarán un incremento, *efecto desplazamiento del gasto público*, en períodos de crisis.⁴⁷

Concuerdo con la posición de análisis de Peacock y Wesiman, puesto que no se pueden identificar fundamentos que hagan que el crecimiento del gasto público pueda ser sostenido. Los niveles de gasto público estarán relacionados con una serie de factores como el tipo de ingresos que obtiene cada Estado, puesto que si bien el gasto corriente del Estado está sujeto al ingreso corriente, los ingresos no permanentes dinamizan la economía y con ello incrementan las recaudaciones impositivas. De la misma forma, la percepción que los ciudadanos de cada Estado tengan sobre su carga fiscal estará relacionada con la proyección de crecimiento de las recaudaciones tributarias que contribuyen al gasto público. En el Ecuador la percepción que se tiene sobre la carga impositiva es que bastante alta, aunque si se compara las tasas que aplican otros países para impuestos directos e indirectos son más bajas que varios países de América latina y mucho más bajas que las de países europeos en los que de acuerdo a la información de la OECD 33 de sus países miembros en el 2016 tuvieron una carga

⁴⁷ *Ibíd.*, 131.

tributaria superior al 20%⁴⁸ mientras que en el Ecuador en ese mismo año llegó al 14.6% de acuerdo al Observatorio de la Política Fiscal.⁴⁹

5.2. Teoría del desarrollo del gasto público de Musgrave

Para Musgrave existen otros factores determinantes en el desarrollo del gasto público adicionales a los económicos, estos son los condicionantes y los sociales.

a) *Factores económicos*

El estudio de los factores económicos incluye el análisis de las dos funciones de la actividad financiera del Estado: la asignación de recursos y la redistribución de la renta.

En lo que se refiere a la función de asignación, Musgrave considera el crecimiento del gasto público total no como una variable dependiente por sí misma del desarrollo económico, sino que debe reducirse a dos de sus componentes: la formación de capital y el consumo público.

La teoría del desarrollo económico sugiere que la contribución pública a la formación de capital en las primeras etapas de desarrollo desempeña un papel decisivo. La inversión pública en infraestructura constituye un factor fundamental para potenciar el proceso de desarrollo económico. A medida que la economía va avanzando en grado de desarrollo y puede disponerse de mayores valores de ahorro existen mejores condiciones para la acumulación de capital privado en la agricultura y la industria. Una vez garantizada una infraestructura mínima de capital fijo social, la participación pública en la formación de capital tenderá a disminuir. [...]

Por una parte, la necesidad de redistribución depende de estado vigente de distribución con anterioridad al ajuste. Si la desigualdad de la renta disminuye a medida que aumenta la renta per cápita, se necesitan medidas redistributivas menos extensas”.⁵⁰

A diferencia de Wagner, Musgrave divide en dos instancias el crecimiento del gasto público, la fase de formación de capital en la que el Estado dota de la infraestructura necesaria para generar crecimiento económico y una segunda fase en la que el Estado disminuirá el gasto público puesto que el gasto corriente requiere de menores egresos. En el Ecuador el gasto destinado a infraestructura tuvo una tendencia creciente desde 2008 hasta el año 2013. A partir del año 2014 el rubro destinado a la

⁴⁸ OECD, “General government spending”, OECD, 25 de febrero de 2020, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

⁴⁹ Observatorio de Política Fiscal, “Transparencia Fiscal No. 136 Dic 2017”, 26 de febrero de 2020. <https://www.observatoriofiscal.org/publicaciones/transparencia-fiscal/file/154-transparencia-fiscal-no-136-dic-2017.html?start=20>

⁵⁰ Richard Musgrave, *Sistemas Fiscales*, (Madrid: aguilar SA ediciones, 1973), 68

formación de capital disminuyó.⁵¹ Por tanto frente a esta teoría quedarían varias interrogantes respecto de la disminución del gasto público: ¿se cuenta con la infraestructura necesaria?, ¿es necesario continuar destinando recursos a la formación de capital o se excedió la inversión en infraestructura?. Las respuestas quizá varíen desde el área, zona o población que recibe los beneficios de la inversión en infraestructura. Sin embargo, si se verifica muchos de los casos de corrupción que fueron públicos no solo en el Ecuador sino en varios países de América Latina estuvieron relacionados con fondos destinados a la generación de infraestructura. De la misma forma con los años se ha constatado que varias obras de infraestructura fueron innecesarias y que su función no justifica los montos destinados. En estas circunstancias la demanda ciudadana debería estar enfocada en conocer de manera anticipada los montos que se destinarán y la función que cumplirán las inversiones de capital.

b) Factores condicionantes

De entre los factores condicionantes, que afectan el comportamiento del gasto público señala principalmente a los cambios tecnológicos, cuando los beneficios de su aplicación en gran parte son externos y deban ser suministrados públicamente; y demográficos cuando su variación afecta significativamente al gasto público por ejemplo un incremento de la tasa de natalidad o de la población adulta que se reflejen en incrementos en el rubro de educación o salud.⁵²

Dentro del período de análisis, estos es 2008-2018 quizá los cambios tecnológicos que la población general ha requerido se hallan en relación al acceso a internet. Sobre este tipo de inversión se propuso la participación del Estado en el cableado de fibra óptica de alto alcance, sin embargo el proyecto quedó en su fase inicial. Uno de los grandes proyectos tecnológicos también representó la implementación de la base general de carga de información y consolidación de la misma denominada Quipux en base al Acuerdo Ministerial No. 718 del 13 de julio de 2011.⁵³

c) Factores Sociales y políticos

⁵¹ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Ejecución Presupuestaria consolidado por grupo – Ingresos y Ejecución Presupuestaria consolidado sectorial- Gastos”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto 2019, <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria>.

⁵² *Ibíd.*, 133.

⁵³ Ecuador Ministerio de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la información, “Implantación del Sistema Quipux”, <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/proceso-de-implantacion-quipux/>, accedido 26 de febrero de 2020.

Dentro de este grupo de factores, Musgrave señala los grandes cambios en la filosofía social a lo largo del siglo XX, en el que se ha producido un creciente sentido de responsabilidad social por el bienestar de los individuos y con ello un incremento de programas de asistencia social. Así mismo en casos de suscitarse guerras o perturbaciones sociales puede ocasionar que los electores acepten incrementos tributarios para satisfacer este tipo de gastos.⁵⁴

La tendencia europea hacia la economía del bienestar tuvo en Ecuador su apogeo durante la presidencia del economista Rafael Correa quien habiendo estudiado y residido en Europa promovió en el país la apertura ciudadana a estos conceptos. En el capítulo III se realizará un análisis de la evolución que las áreas sociales tuvieron en el Ecuador. A esta tendencia de preocupación social, se debe considerar relevante la búsqueda social de mejorar las condiciones ambientales y remediar las actuaciones irresponsables que ha tenido la sociedad con el medio ambiente.

Se puede concluir por tanto que el concepto de gasto público se ha ido modificando en función de la evolución del accionar económico, político y social de los países. En base al análisis de la concepción del Estado con mayor o menor intervención, los académicos tanto europeos, latinoamericanos y anglosajones han desarrollado hipótesis que han llegado a ser la base de estudio del gasto público y sus componentes.

Las teorías presupuestarias por ejemplo se desarrollaron en base a la teoría inicial del gasto público que sugería que los gastos debían ser iguales al ingreso en una época liberal en la que el menor gasto sugería la mejor actuación por parte del Estado. Paralelamente, desde el punto de vista jurídico se estableció la legalidad del gasto público basado en la autoridad que le otorgaba el pueblo a los gobiernos para administrar los recursos. Los conceptos alrededor del gasto público han ido superando los límites inicialmente estudiados basados en la cantidad a gastar y en la legalidad de los mismos para enfocarse en el destino y la eficiencia que permita alcanzar los objetivos generalmente planteados por la política económica y social de los países.

En la actualidad la mayor parte de los gobiernos actúan como administradores y gestores de las actividades inicialmente delegadas al Estado como la defensa y seguridad pública. Y aquellas que ha ido adquiriendo por ser consideradas base de la sociedad como son educación, salud, cultura y en algunos países ayuda social a sectores vulnerables. Dentro del abanico de actividades que administran un Estado,

⁵⁴ *Ibíd.*, 134.

específicamente en el Ecuador, se puede inferir que contempla todas aquellas consideradas base de la sociedad e inclusive las de asistencia social para sectores vulnerables. Sin embargo, los resultados o niveles de calidad alcanzados no han sido de lo más aceptados por la ciudadanía. Por tanto, se ve la necesidad de incorporar programas de gasto público donde los indicadores de gestión sean aplicados de forma rigurosa, honesta y con celeridad de modo que los resultados alcanzados por el nivel de gasto público sean los mejores posibles.

6. Definición de gasto público

La evolución del estudio del gasto público ha llevado a los tratadistas de la Hacienda Pública a definirlo. Las diferentes corrientes y los distintos enfoques que se pueden tener de este concepto permiten observar desde definiciones que lo simplifican en lo que inicialmente fue considerado un mal necesario y otras que extienden su análisis hacia los campos legal, económico y social. Para Guillermo Ahumada el gasto público: “[...] Consiste en una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinado a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo”.⁵⁵

Héctor Villegas, considera que el concepto de gasto público es genérico y es necesario diferenciar las erogaciones públicas destinadas a los servicios públicos y al servicio de la deuda y las inversiones patrimoniales destinadas a la adquisición de bienes de uso o producción. Adicionalmente enfatiza en el tratamiento que se le da a través del presupuesto en el que recibe su calidad limitativa e instrucción obligatoria.⁵⁶

Desde el punto de vista económico el gasto público constituye una de las numerosas formas de intervención estatal diseñadas para contrarrestar fallas en los mercados competitivos y lograr una distribución equitativa de los recursos.⁵⁷

Se concluye que la definición de gasto público conlleva en sí una serie de aristas que la componen y otorgan calidad política, legal, económica-social. Política puesto que es preparado por el ejecutivo, generalmente, en base a un plan de gobierno que presenta a la sociedad y es elegido mediante votación. Legal al convertirse en un instrumento

⁵⁵ Guillermo Ahumada y Antonio Merlo, *Tratado de finanzas públicas* (Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1969), 69.

⁵⁶ Héctor B. Villegas, *Manual de finanzas públicas la economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 126.

⁵⁷ Chu Ke-young y Richard Hemming, eds., *Manual de gasto público: Guía sobre aspectos de la política de gasto público en los países en desarrollo* (Washington D. C.: FMI, 1991), 1.

jurídico para su aplicación. Económica-social puesto que conlleva el desenvolvimiento del plan económico del gobierno que permitirá de acuerdo al destino elegido de los recursos económicos la satisfacción de necesidades básicas de la población, intervención en los niveles de producción, redistribución del ingreso, entre otros.

7. Nivel y composición del gasto público

Sobre la composición y el nivel de gasto público existen diferentes posiciones, puntos de vista y tendencias tanto de carácter económico como político. En el Ecuador, a lo largo de la historia y particularmente en estos últimos 20 años se han promovido las dos tendencias: un mayor o menor gasto público como se puede evidenciar en la tabla 1 que se presenta más adelante. Cada tendencia ha sufrido de la misma manera su costo económico, político y/o social. Un marcado incremento en el gasto público se ha registrado en el país en la última década como se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1

Gasto total efectuado por el gobierno central como porcentaje del PIB

(En porcentajes del producto interno bruto)

Gobierno Central - Ecuador											
<i>Clasificación económica</i> <i>Operaciones del gobierno</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos corrientes	11.37	11.35	11.62	13.70	14.29	14.05	13.12	13.64	15.01	14.65	14.46
Gastos de capital	3.64	3.57	5.15	9.60	8.45	9.25	10.14	10.51	12.18	11.55	9.65
Gasto total y préstamo neto	15.01	14.92	16.77	23.30	22.74	23.30	23.25	24.16	27.19	26.19	24.11

Fuente: CEPAL. Estadísticas e Indicadores Económicos, Estadísticas de Finanzas Públicas

Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla No. 1 los gastos tanto corrientes como de capital han ido creciendo progresivamente en relación al producto interno bruto. Para el caso de los gastos corrientes el incremento en una década representa un 27% al pasar el porcentaje de gasto frente al producto interno bruto del 11.37 en el 2005 al 14.46 en el 2015. El nivel del gasto de capital refleja un significativo aumento pasando del 3.64% en el 2005 al 9.65% en el 2015, lo que representa un 165% refleja un claro enfoque del plan de gobierno con tendencia hacia la inversión de capital.

El producto interno bruto en el Ecuador también se ha visto incrementado significativamente pasando de 51 mil millones en el año 2007 a 98 mil millones en el

año 2016, lo que significa un incremento del 93%.⁵⁸ La información estadística en relación al producto interno bruto por tanto refleja el incremento significativo que ha tenido tanto el gasto como el PIB en el Ecuador. Por tanto, el estudio del nivel y composición del gasto público en el Ecuador tiene significativa importancia y se analizará doctrina referente en los siguientes párrafos desde el punto de vista económico.

La reestructuración del gasto público es un proceso complejo en el que las medidas a tomar deben considerar varias particularidades de la población; entre ellas tendencias del mercado local y del exterior; estado y proyección de la balanza de pagos, nivel de dependencia de productos importados y el tipo de exportaciones de las que depende el ingreso, el nivel de equidad y la composición del ingreso tributario. Estos aspectos son primordiales antes de plantearse los objetivos de corto y largo plazo para determinar el nivel y composición adecuada del gasto público.

El nivel y la composición del gasto público pueden tener efectos opuestos sobre el crecimiento económico, la inflación, y la balanza de pagos. Con frecuencia, los problemas de balanza de pagos e inflación requieren una contracción fiscal para contener la demanda agregada, y la experiencia acumulada indica que el ajuste tiende a afectar más al componente gasto del presupuesto que al componente ingreso. Además, dada la limitación impuesta por los elevados pagos de intereses, sobre todo en los países muy endeudados y la resistencia de otros gastos corrientes como el gasto de defensa y el gasto social, el gasto de capital en general y los proyectos de infraestructura en particular han tenido que soportar la carga del ajuste del gasto. Si bien interrumpir o postergar los proyectos de inversión pública puede aportar considerables beneficios inmediatos en materia de finanzas públicas, balanza de pagos e inflación, se podría estar pagando un precio a más largo plazo en forma de un menor crecimiento, sobre todo si se vieran afectadas las inversiones productivas. Del mismo modo las medidas adoptadas para fomentar el crecimiento económico pueden poner en peligro los objetivos de estabilización. [...] La política estructural responde a la necesidad de garantizar que aunque las medidas de estabilización pueden ser dañinas para el crecimiento económico en el corto plazo, no se ponga en peligro el objetivo de crecimiento a más largo plazo.⁵⁹

Sobre la composición y nivel del gasto público no puede generarse una receta general que aplique a todas las economías, pues como señalan Ke-young y Hemming, por una parte las medidas de estabilización orientadas generalmente a reducir el gasto público tienden a sacrificar el crecimiento a largo plazo, y por otro lado las medidas que se tomen para reducir los déficit de balanza de pagos, presupuestarios o de inflación

⁵⁸ Ecuador BCE, “PIB por enfoque del Ingreso”, *Banco Central del Ecuador*, accedido 2 de mayo de 2019, <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indicecn1.htm>

⁵⁹ Ke-young y Hemming, *Manual de gasto público*, 1.

suponen la paralización de obras de capital tendientes a promover el crecimiento económico. Quizá en este punto el límite de endeudamiento que señala el código de finanzas públicas pueda alertar sobre los niveles máximos de endeudamiento y prever con ello el cambio de medidas hacia la priorización de la estabilización. Sin embargo, la suspensión total de cierto tipo de inversiones supone pérdidas de cuantiosas sumas de dinero. La búsqueda del equilibrio económico y que paralelamente se continúe a un mayor o menor ritmo con formación de capital productivo debería convertirse en la meta de los economistas encargados de la dirección financiera del país.

8. Tipos de gasto

De la misma forma, como el concepto de gasto público ha ido evolucionando, las distintas formas de clasificarlo también han sido analizadas por los tratadistas de la ciencia de Hacienda Pública a través del tiempo. Pérez de Ayala, nos presenta las clasificaciones que se ha dado al Gasto Público desde diferentes puntos de vista:

- *Por los efectos que persigue*
 - Políticos. - Cuando el estado sujeto de naturaleza política persigue unos fines exclusivamente políticos.
 - Políticos – Económicos. - Cuando el estado, ente político, gasta para alcanzar unos determinados efectos económicos.⁶⁰

La clasificación por los efectos que persigue usualmente no se encuentra separados, entre los fines políticos que usualmente se planten están lo económicos. Por lo que este tipo de clasificación no entrega una diferencia significativa, sino que el político puede contener al económico.

- *Clasificación descriptiva de Adam Smith*

A través de esta clasificación se determinaba las obligaciones fundamentales del soberano político:

- a) Defender militarmente la integridad de la Nación frente a otras sociedades nacionales.
- b) Mantener el orden público interno e imponer la justicia en las relaciones entre los ciudadanos.
- c) Aquellas actividades útiles que no podían ser ejecutadas por la iniciativa privada, o que, pudiendo serlo, era económicamente más conveniente su realización por el poder público.⁶¹

⁶⁰ Pérez de Ayala y Amorós Rica, *Hacienda pública*, 73.

⁶¹ *Ibíd.*, 74.

La clasificación descriptiva de Adam Smith, refuerza el concepto que en un principio consideraba la teoría liberal, otorgar al Estado las funciones mínimas: defensa externa y protección interna se determinarían como necesarias y otras sólo si el sector privado no pudiera ejecutarlas. Esta clasificación sería más apropiada que la anterior, pudiendo asignar como actividades propias del Estado a las dos primeras y aquellas opcionales que podrían variar con el tiempo y el tipo de Estado, pero que sin embargo con el tiempo incluso las dos primeras podrían ser asumidas por el sector privado de ser necesario. Este tipo de clasificación actualmente no es apropiada puesto que se debería incluir a gastos como la educación, salud y bienestar social también de forma independiente que actualmente son considerados como indispensables aun cuando el sector privado también los otorga. Esta clasificación por tanto responde a temporalidad y por tanto no es aplicable en la actualidad y posiblemente en el futuro las consideraciones de las actividades indispensables del Estado podrían cambiar.

- *Clasificación de los gastos públicos y la capacidad productiva nacional*

Esta clasificación que inicialmente dividía al gasto público en: gastos ordinarios, los que se repiten habitualmente en todos los ejercicios financieros y extraordinarios los que no poseen un carácter habitual y aparecen en un ejercicio financiero excepcionalmente o en intervalos de mucha irregularidad fue posteriormente actualizada y adquirió mayor relevancia en la teoría moderna puesto que distinguía gastos de consumo público e inversión pública.⁶²

Este tipo de clasificación ha logrado mantenerse hasta la actualidad y forma parte incluso de la clasificación presupuestaria en el Ecuador conocida como consolidado por grupo en el portal web del ministerio de finanzas. Esta clasificación ha ido evolucionando y actualmente proporciona información relevante como son la totalidad de egresos corrientes que requieren ser cubiertos con ingresos del mismo tipo y los costos de inversión.

- *Clasificación de Pigou*

Clasificó el gasto público en gastos reales y gastos de transferencia. Para entender esta clasificación es necesario conocer que un gasto genera renta cuando los sujetos económicos perciben una retribución por un bien o servicio productivo que venden al Estado. Un gasto público real genera renta, y si no genera renta se trata de un gasto de

⁶² Ibíd.

transferencia. En el gasto real se maneja el principio de contraprestación, en cambio en el gasto de transferencia el Estado no recibe ni adquiere nada a cambio, como es el caso de subvenciones, gastos con fines sociales, becas, etc.⁶³

- *Clasificación de los gastos en atención a sus efectos sobre el nivel de la demanda global y de la renta nacional*

Esta clasificación responde al efecto multiplicador del gasto público y señala que:

El Estado puede realizar su política de gastos públicos, expansiva o multiplicadora, de dos formas:

1. Mediante la política de cebar la bomba (El Estado se encarga sólo de dar el primer empujón para que la economía se dinamice a través del gasto público)
2. Mediante la política de gasto público sostenido y financiado por Deuda Pública⁶⁴

En el primer caso los economistas que defienden esta teoría, indican que en épocas de recesión la mejor forma de dinamizar la economía es a través de la inversión pública con la finalidad de que se estimule la inversión privada. Sin embargo existen otras opiniones al respecto que muestran que es dudoso que el sistema económico se active únicamente con el gasto público inicial.⁶⁵ Basados en “estudios sobre el efecto multiplicador y acelerador que han demostrado que resulta difícil esperar que cuando la inversión pública deja de hacerse, la inversión privada, el consumo privado y, en general, la renta nacional sigan aumentado de manera sostenible”.⁶⁶

Este tipo de clasificación considera la temporalidad. Es decir, plantea la duda respecto del tiempo que debe participar el gobierno para dinamizar la economía. Esta división supone el movimiento de la actividad del Estado en mayor o menor medida y por tanto se ajustaría al dinamismo social. Sobre este concepto quizá recae el mayor reto para los gobernantes de un país: actuar en función de la dinámica social y determinar cuando el Estado debe actuar en mayor medida y establecer un tiempo adecuado para disminuir su intervención.

La segunda clasificación mediante la política gasto público sostenido y financiado por deuda pública promovida por otros autores señalan que “el gasto público expansivo debe realizarse siempre y en todo momento”.⁶⁷ Esto con el objetivo de amoldar los cambios y requerimientos del sistema económico. Para ello el Estado

⁶³ Ibíd., 75-6.

⁶⁴ Ibíd., 77

⁶⁵ Ibíd.

⁶⁶ Ibíd.

⁶⁷ Ibíd., 78.

deberá tener cuidado de no influenciar de manera negativa en el gasto privado mediante la recaudación de impuestos que anularía el efecto multiplicador. Ante este hecho algunos economistas han propuesto como alternativa la emisión de deuda pública en lugar de incrementar impuestos para gestionar el gasto público con el objetivo de reanimar la economía conocida como déficit presupuestario.⁶⁸

La determinación del tiempo prudente de actuación del gobierno, así como las formas de financiar la participación al Estado en la dinamización de la economía son parámetros difíciles de plantear y que deben considerar un serie de factores sociales, económicos internos y externos entre otros y en cada Estado para poder definirlos y aplicarlos con éxito o al menos permitan determinar estrategias que puedan ser evaluadas y replanteada.

Finalmente, sobre este tipo de gasto público, Pérez de Ayala, haciendo referencia a HAAVELMO, presenta la Teoría de los efectos multiplicadores de un presupuesto equilibrado en el que el gasto público puede estar financiado por impuestos,⁶⁹ “siempre que el impuesto recaiga sobre la parte que los sujetos privados, piensen dedicar al ahorro”.⁷⁰

Para gran parte de la población ecuatoriana el ahorro no forma parte de su cultura financiera y se escuchan popularmente frases como: para llegar a tener hay que endeudarse por lo que este tipo de teorías responden de manera más directa a países desarrollados con cultura de ahorro.

Para Pérez de Ayala, una política de ingresos adecuada sería la clave para que la política de gasto público con fines expansivos no absorba recursos del sector privado cuya inversión genera un efecto multiplicador mayor que el del sector público.⁷¹

En el ámbito ecuatoriano el Código de Finanzas Públicas clasifica el gasto público o egresos fiscales en dos categorías: egresos permanentes y no permanentes.

Egresos permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.

Egresos no-permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una

⁶⁸ Ibíd, 78.

⁶⁹ Ibíd, 78.

⁷⁰ Ibíd, 78.

⁷¹ Ibíd, 78.

situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital.⁷²

La clasificación que se da al gasto público en la legislación ecuatoriana por tanto es de carácter descriptivo y correspondería a la categorización que realizaron algunos tratadistas que lo dividieron en gastos ordinarios y extraordinarios.

En relación a la clasificación de los gastos en el Ecuador es importante analizar los cambios en la legislación ecuatoriana a partir del 2010 y las clasificaciones de organismos internacionales que permiten análisis comparativo. En el 2001 el Ministerio de Economía y Finanzas expidió un Manual de Contabilidad Gubernamental en el que clasificaba el gasto en corrientes, producción, inversión de capital y aplicación del financiamiento. Por otro lado, la CEPAL presenta la información presupuestaria de cada país clasificando al gasto público en dos grandes grupos: gastos corrientes y gastos de capital.

Para el año 2010, el Código de Finanzas Públicas cambió el esquema de clasificación en gastos permanentes y no permanentes. Este cambio fue argumentado por el presidente de la república de ese entonces (el economista Rafael Correa) en su libro: *De Banana Republic a la no república*. En el mencionado libro se señala que la economía ortodoxa defiende la clasificación del gasto público en gastos corrientes y no corrientes y sataniza al primero por considerar una erogación que no tiene como contrapartida la generación de un activo.⁷³

Sin embargo, considera que existen algunos tipos de gastos corrientes que se mantienen como tal, por la difícil contabilización del activo que generan. También indica que, bajo el objetivo de evitar desequilibrios fiscales (donde el ingreso permanente logre cubrir el gasto corriente) se debería respaldar el gasto permanente con el ingreso permanente y no necesariamente todo gasto corriente con ingreso permanente.⁷⁴ “Mientras que en principio todo gasto permanente es gasto corriente, lo contrario no lo es”.⁷⁵ Por ejemplo, gastos como los de capacitación en educación o salud preventiva de acuerdo al clasificador presupuestario deberían constar como gasto

⁷² Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 79.

⁷³ Rafael Correa, *Ecuador: De banana republic a la no república* (Bogotá: Penguin Random House, 2014), 137.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*

corriente, sin embargo podrían ser gastos no permanentes y considerarse inversión ya que en lugar de generar una renta generarían una disminución de gasto en el tiempo.

El Fondo Monetario Internacional, por otro lado, mantiene la clasificación del gasto público en gastos corrientes y no corrientes. Mantener un esquema general de clasificación permite a los países, a las organizaciones gubernamentales y a la ciudadanía en general la comparación anual de la información de gasto público, así como la comparación entre los países. La clasificación del gasto público de ser adecuada debería facilitar un sistema de seguimiento y agrupación con la finalidad de que se vuelva comparativa y constituya información histórica que permita evaluar los resultados de aplicación presupuestaria.

Capítulo segundo

Análisis del presupuesto: Evolución, principios, clasificación y estructura. Su relación con la norma jurídica que lo regula en el Ecuador

En el segundo capítulo se analizará el esquema de instrumentalización de la información financiera del Estado: el presupuesto. Su estudio ha sido relevante por lo que varios tratadistas de la Hacienda Pública, dedican uno o varios capítulos para su análisis. Los enfoques de análisis del presupuesto son bastante amplios por lo que este estudio tomará como referencia el punto de vista económico y el jurídico; y se comparará con la normativa constitucional y legal que contiene parámetros para su aplicación, formulación y ejecución en el Ecuador. Adicionalmente se examinará la estructura presupuestaria que promueve el FMI y la estructura presupuestaria del Ecuador.

1. El presupuesto

Una vez analizado el concepto de gasto público y su evolución, es fundamental definir el documento en el que se plasman los ingresos y gastos del Estado. Más allá de contener la información, el presupuesto viabiliza la ejecución de las actividades financieras que deben cumplir los gobiernos. Grizzioti, define al presupuesto del Estado como “el documento jurídico y contable en el que se indican los recursos y los gastos del Estado en su monto correspondiente a un período de doce meses”.⁷⁶ De este modo el presupuesto compone un conjunto de autorizaciones para la recaudación de recursos y de autorizaciones y limitaciones generales para los egresos.⁷⁷

Cosciani, en cambio define al presupuesto como un instrumento jurídico y político, que en su concepción clásica se considera desde un triple punto de vista: 1) instrumento administrativo, destinado a la gestión de servicios públicos; 2) instrumento legislativo que mediante la aprobación legislativa delimita la actividad del poder ejecutivo y 3) como instrumento político, que permite a la colectividad obtener

⁷⁶ Grizzioti y Forte, *Principios de ciencia de las finanzas*, 37.

⁷⁷ *Ibíd.*, 38.

elementos de juicio sobre la actividad del gobierno.⁷⁸ Con el mismo enfoque, Villegas considera al presupuesto como una obra política por naturaleza que se expresa en números, simplemente porque no hay otra forma de hacerlo; pero en su esencia, su fundamento, su raíz, es una decisión política exteriorizada en un acto jurídico.⁷⁹

Por otro lado, Álvarez, señala que en el presupuesto se plasman las funciones de la actividad financiera del Estado de asignación de recursos, reasignación y distribución de la renta que se consiguen mediante la imposición progresiva y la inclusión de determinados gastos sociales; finalmente contribuye con la función de estabilidad y desarrollo económico, puesto que los ingresos y gastos influyen en todo el proceso económico.⁸⁰ Sobre éstas consideraciones de naturaleza puramente económica, Villegas afirma que en el mundo moderno globalizado [el presupuesto] se ha calificado como una “herramienta” de la política económica, es decir que busque incidir en el comportamiento de los que consumen, los que ahorran o los que invierten, de ninguna manera invalida o menoscaba dicha naturaleza política.⁸¹

Como se puede observar en los conceptos antes descritos, los hacendistas Grizzioti, Cosciani y Villegas enfocan la definición del presupuesto en el carácter legal, político y social del mismo. Por otro lado, Álvarez, lo describe desde el punto de vista económico y de los objetivos que debería alcanzarse cuando el presupuesto contenga una adecuada asignación de recursos. Por tanto, se concluye que el presupuesto si bien constituye una proyección de los recursos que obtendrá el estado y el destino de los mismos, no puede, por su sola instrumentación, alcanzar objetivos de estabilidad, desarrollo, o re-distribución que las políticas económicas buscan alcanzar, sino que más bien constituye el documento legal, que habilita y limita la actuación de los gobiernos en base a un plan de ingresos y gastos. En la presente tesis se busca analizar los conceptos tanto desde el punto de vista de la Hacienda Pública como del Económico para que su alcance sea mayor y multi disciplinario. En la práctica los escenarios actuales y los ideales requieren tanto de los principios rectores de la Hacienda Pública como del enfoque económico señalando los objetivos que se busca alcanzar.

⁷⁸ Cosciani, *Ciencia de la hacienda*, 266.

⁷⁹ Villegas, *Manual de finanzas públicas*, 373.

⁸⁰ Álvarez Gómez, Corona Ramón, y Díaz, *Economía pública*, 104.

⁸¹ Villegas, *Manual de finanzas públicas*, 373.

2. Principios del presupuesto

Los principios del presupuesto, así como su definición son analizados también desde diferentes enfoques: el de la Hacienda Pública conocido también como Finanzas Públicas y desde el punto de vista económico. Desde el punto de vista económico, los principios presupuestarios conforme lo indica Álvarez, tratan de dar respuesta a tres preguntas básicas:

¿Quién debe diseñar el presupuesto?	¿Cómo debe ser dicho diseño?	¿En función de qué criterios económicos se elabora el presupuesto?
<i>Los principios políticos</i>	<i>Los principios contables</i>	<i>Los principios económicos</i>

Los principios políticos que responden a la primera pregunta de quién debe diseñar el buscan conseguir el máximo control del ejecutivo y son el principio de competencia, principio de universalidad, principio de unidad presupuestaria, principio de especialidad, principio de publicidad, principio de claridad, principio de anualidad.

Los principios contables que deben guiar la contabilidad presupuestaria son cuatro: principio de presupuesto bruto, principio de unidad de caja, principio de especificación, principio de ejercicio cerrado.

Los principios económicos pueden resumirse en los siguientes: limitación del gasto público, neutralidad impositiva, principio de equilibrio presupuestario anual, el reparto del impuesto debía ser justo.⁸²

La agrupación que presenta Álvarez podría ser considerada adecuada desde un punto de vista pedagógico, sin embargo, no existe una clara separación entre los principios. En algunos casos la agrupación podría llegar a confundir, por ejemplo en el caso del grupo denominado político en el que se ha colocado el principio de universalidad y el de anualidad que concuerda con temas contables y el de claridad que se relaciona con la transparencia de la información por lo que no encuentro una razón valedera para llamarlos políticos. El análisis de cada uno de estos principios se realizará desde el punto de vista de las Finanzas Públicas. Villegas hace referencia a varios principios que coinciden con los detallados en los tres grupos descritos por Álvarez y sobre los que se analizará a continuación:

⁸² Álvarez Gómez, Corona Ramón, y Díaz, *Economía pública*, 113–16.

2.1 Equilibrio del presupuesto

A diferencia de lo que la doctrina señala, y en contraste con lo que se podría entender como equilibrio del presupuesto, Héctor Villegas señala que “no hay verdad más incontrastable que aquella según la cual no se puede gastar más de lo que se gana”.

⁸³ Estas situaciones en las que el presupuesto genere un déficit de acuerdo a Villegas deberían ser excepcionales y volver al equilibrio una vez que la situación de estancamiento o crisis haya pasado. La realidad sin embargo ha sido bastante diferente y muchos gobiernos basándose en teorías como la Keynesiana que respondieron como efecto a una situación excepcional, defienden la posición de déficit permanente. Lo contrario al déficit es el superávit, el cual es también cuestionado debido a que la imposición cargada a los contribuyentes no sería necesaria. ⁸⁴

Si se analizan los resultados del presupuesto general del Estado desde el año 2010 en el Ecuador en los datos proporcionados por el Banco Central del Ecuador, el déficit ha sido la constante en cada año, es decir que ha venido siendo la forma de administrar los fondos y más no una situación excepcional. La forma de manejo del presupuesto en el Ecuador debería considerar el principio de presupuesto equilibrado de forma de ajustarse a la realidad económica y no sujeta a un crecimiento basado en el endeudamiento que maquilla el movimiento económico del país. Este principio no consta en el listado de principios del SINFIP (Sistema Nacional de Finanzas Públicas) en su artículo 73, sin embargo, en el Texto Unificado de la Principal Legislación Secundaria del Ministerio de Economía y Finanzas en el artículo 38, se indica que el Presupuesto General del Estado se efectuará con estricta sujeción a los principios de sustentabilidad, conservatismo, transparencia y equilibrio. ⁸⁵

Respecto a este principio de equilibrio concuerdo con la posición de Villegas que señala que no se puede esperar que el equilibrio se mantenga siempre en una economía pues pueden suceder eventos inesperados como el terremoto de abril 2016 en los que se requieren fondos adicionales provenientes de préstamos para cubrir los costos y gastos no previstos. Sin embargo, una vez cubiertas las necesidades eventuales y teniendo que cubrir un nuevo valor adicional correspondiente a la amortización de la

⁸³ Villegas, *Manual de finanzas públicas la economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, 382.

⁸⁴ *Ibíd.*, 382–88.

⁸⁵ Ecuador, *Texto Unificado de Legislación Ministerio de Economía y Finanzas*, 22 de enero de 2003, Registro Oficial 5 Art. 38.

deuda, la economía debe tender a equilibrarse para no tener que incurrir en una cadena de préstamos sucesivos que implican un mayor gasto proveniente de los intereses. Adicionalmente, ante eventualidades como la anteriormente descrita, la población está dispuesta a erogar montos adicionales de impuestos para cubrir los requerimientos de la población afectada. La decisión del incremento del impuesto IVA del 12 al 14% para aportar con la recuperación de las zonas afectadas por el terremoto no fue refutada y más bien el ambiente de resignación y apoyo fue inminente. Hubo alguna preocupación sobre todo de que el manejo de los fondos se realice de forma transparente.

2.2 Principio de la unidad

“Consiste en poder apreciar el presupuesto en su conjunto y su volumen, permitiendo el debido control presupuestario, y dificultar las maniobras de disimular economías u ocultar gastos en presupuestos y cuentas especiales.”⁸⁶ De acuerdo a este principio todos los ingresos y gastos deben ser expuestos en un solo documento a fin de que no haya rubros que no se consideren y se pueda tener una visión completa del resultado presupuestario.⁸⁷ Este principio consta en el código de planificación y finanzas públicas en el artículo 73. La naturaleza de éste principio es la exposición total de la información contenida en el presupuesto y efectivamente devengada, sin embargo si en la presentación de la información conforme este principio devela un actuar incorrecto de los administradores de los recursos muy probablemente este principio no será aplicado. Si se analiza la presentación del presupuesto de acuerdo al número de hojas que lleva se puede observar que cada año se lo presenta de manera más condensada.

Este principio fomenta la presentación completa de la información, es decir incluyendo todos los rubros que conforman el presupuesto y que permiten comprender la situación financiera real del presupuesto en su totalidad.

2.3 Principio de universalidad

El principio de universalidad complementa el principio de unidad y presupuesto equilibrado, puesto que señala que no debe compensarse ingresos y gastos, sino que deben constar todos los valores detallados en el presupuesto. Este principio busca

⁸⁶ Villegas, *Manual de finanzas públicas la economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, 389.

⁸⁷ *Ibíd.*, 390–91.

asegurar la veracidad de la información y evitar que la misma sea tergiversada.⁸⁸ Este principio también consta en el CFPF en su artículo 73 por lo que se podría inferir que la información debería ser presentada en su totalidad, caso contrario se incumpliría con los preceptos del código de planificación y finanzas públicas.

Este principio complementa lo señalado anteriormente respecto a la presentación total de la información y amplía el principio indicando que no se admiten las compensaciones entre rubros de ingreso y gasto. Este tipo de compensaciones ocultarían un determinado gasto que no se quiere mostrar públicamente o un ingreso que de la misma forma se espera la ciudadanía no conozca. Por lo tanto, la presentación de la información debe ser completa y sin ningún tipo de compensaciones.

2.4 Principio de no afectación de recursos

El principio de no afectación de recursos supone no destinar un ingreso para un gasto determinado con excepción de:

- a) los provenientes de operaciones de crédito público
- b) los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado nacional, con destino específico;
- c) los que por leyes especiales tengan afectación específica⁸⁹

En el Ecuador este principio ha sido defendido y cuestionado en algunas ocasiones. La excepción se aplicó en el año 2016 con la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por la afectación del terremoto en la que se señalaba que el incremento del 2% de la tarifa del IVA se utilizaría de manera específica para la planificación, construcción, y reconstrucción de infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.⁹⁰

En una forma un poco más amplia, la Constitución ha fijado porcentajes del ingreso corriente que deberán asignarse a gastos específicos como es el caso de la educación y la erradicación del analfabetismo a la que de acuerdo al artículo 71 se deberá asignar no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*, 392.

⁹⁰ Ecuador, *Ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016*, Registro Oficial 759. art. 1, 20 de mayo de 2016.

central.⁹¹ Para el caso del rubro correspondiente a salud, el artículo 46 señala que la asignación fiscal para salud se incrementará en el mismo porcentaje en el que se incrementen los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central, sin que haya reducciones presupuestarias sobre la materia.⁹²

El artículo 77 del COPFP especifica que los ingresos y egresos correspondientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos descentralizados no se considerarán dentro del presupuesto con lo que por ley expresa constituyen excepción a la inclusión de todos los rubros dentro del presupuesto. En este mismo cuerpo legal en el artículo 99, denominado universalidad de recursos se indica que únicamente se contemplarán las pre-asignaciones establecidas en la Constitución. Se puede concluir que este principio de no afectación de recursos al contener cláusulas de excepción permite por ley expresa no incluir ingresos y gastos contenidos en la ley.

La determinación de un tipo de ingreso para un gasto específico podría en algunas ocasiones funcionar de manera adecuada pues permite un control mucho más claro del dinero recaudado y el fin al que será destinado. Sin embargo, cuando por ley se establece la pre-asignación de recursos hacia una situación específica que con el tiempo puede cambiar se contemplarían fondos específicos para un hecho distinto al que ocasionó en primera instancia la pre-asignación. Este tipo de leyes por tanto deberían contener de forma específica la fecha de inicio y fin de la pre-asignación.

2.5 Principio de la precedencia

La regla de la precedencia significa que la aprobación legislativa por el Parlamento o Asamblea en el caso ecuatoriano debe ser anterior a la ejecución del ejercicio presupuestario.⁹³ Los plazos que establece la constitución ecuatoriana para la presentación del presupuesto por parte del Ejecutivo durante los primeros noventa días de su gestión cuando se elige un nuevo mandatario y sesenta días al inicio del año fiscal respectivo en los años siguientes. La asamblea tiene un plazo de 30 días para aprobar o rechazar la propuesta del ejecutivo. Las observaciones, la asamblea las puede efectuar únicamente sobre los rubros que lo componen, más no sobre el total del presupuesto. Si no se pronunciara dentro de los 30 días queda aprobada. Si hubiese observaciones y no existe aprobación dentro del plazo se utilizará como base el presupuesto del año

⁹¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 71.

⁹² *Ibíd.*, art. 46.

⁹³ Villegas, *Manual de finanzas públicas*, 394.

inmediato anterior conforme el artículo 295 de la Constitución. Con este último precepto se cumple con el principio de precedencia aun cuando no se encuentre aprobado el presupuesto correspondiente al año corriente.

Este principio le otorga al presupuesto la legalidad que debe contener para su ejecución. Es decir la autorización previa para efectuar el gasto. La Legislación sin embargo prevé la posibilidad de que la aprobación se la realice de forma tardía. La operación del gobierno no puede suspenderse en espera de la autorización correspondiente, por lo que otorga la legalidad de los actos con la utilización del presupuesto anterior. Esta normativa facilita la operación y otorga legalidad a las erogaciones de dinero, sin embargo, en ciertas ocasiones podría promover las demoras y falta de planificación de la revisión presupuestaria por parte tanto de la Asamblea como del Ejecutivo.

2.6 Principio de especificación del gasto

Este principio indica que no sólo se debe especificar el monto total del presupuesto sino también los rubros específicos en los que se va a gastar. El límite entre el detalle en exceso y la especificación necesaria es importante.⁹⁴ De otra manera se crearía una sólo bolsa de la que se gastaría sin una referencia y la comparación con lo planificado se volvería un número que no muestra el tipo de gasto ejecutado.

La especificidad en demasía tampoco es conveniente, puesto que no proporciona al administrador cierta libertad para poder gastar. El margen para aumentar o rebajar los ingresos y los gastos del presupuesto de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Fianzas Públicas es del 15% como se establece en el numeral 10 del artículo 74 de este cuerpo legal.⁹⁵

Desde un punto de vista conservador si los ingresos reales son bastante menores que la planificación y el endeudamiento resultaría demasiado costoso lo más adecuado sería disminuir los gastos hasta el valor máximo legal del 15%. Por otro lado si los ingresos son superiores a la planificación y le permiten al Estado generar un ahorro adecuado el porcentaje del 15% podría ser mal utilizado y podría ejecutarse obras no planificadas o gastos innecesarios.

⁹⁴ *Ibíd.*, 396-7.

⁹⁵ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Art. 74.

Este principio si bien no puede cerrar de manera estrecha la forma de presentación de la información, promueve la aplicación de un criterio adecuado para considerar las cuentas relevantes en el presupuesto.

2.7 Principio de anualidad

Se refiere a un período de doce meses. En el Ecuador el año fiscal coincide con el año calendario. En la Constitución o el código de planificación de las finanzas públicas no se especifica que corresponda al año calendario sin embargo los plazos que se establecen para la ejecución, revisión y aprobación por el Ejecutivo, y la Asamblea nacional coincide con el inicio del año calendario. Sobre este principio Villegas señala que algunos tratadistas han realizado críticas al respecto al igual que administradores del presupuesto que indican que el presupuesto anual limita la realización de políticas financieras de largo plazo. Sobre este aspecto considero que la anualidad no limita la planificación de largo plazo. En Ecuador de acuerdo al Código Orgánico de Finanzas Públicas la Planificación será cuatrianual y sobre este marco general deberán efectuarse los presupuestos anuales.⁹⁶ Este hecho evidencia que no existen razones que limiten la planificación superior a un año y se mantenga el presupuesto anual.

2.8 Principio de transparencia

Sobre el principio de transparencia, Villegas indica que consiste en dotar al Presupuesto de adecuada publicidad de modo que sea entendido por la sociedad incluso con elemental instrucción evitando tecnicismos complejos e ideas genéricas en materia de Política Fiscal. El momento y el contenido de la información que debe ser pública en países como Australia, Inglaterra y Nueva Zelanda, consta en su legislación.⁹⁷

En el artículo 296 de la Constitución señala que la función ejecutiva deberá presentar de manera semestral el informe de ejecución presupuestaria. En el Ecuador en 2013, se promulga la ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, con la finalidad de dar cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución y cumplir con los objetivos descritos en el artículo 4 del mencionado cuerpo legal:

1. Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen

⁹⁶ *Ibíd.* Art. 58.

⁹⁷ Villegas, *Manual de finanzas públicas la economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, 404.

actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad.

2. Fomentar e incentivar la participación ciudadana.
3. Proteger y promover el ejercicio de los derechos.⁹⁸

Este principio es quizá el que a la luz de la evidencia de actos de corrupción en varias instancias de los gobiernos que han administrado la nación requiere profundización tanto en la Academia como en la cultura ciudadana a fin de promover gobernantes que actúen con transparencia. Publicitar la información de la gestión debe ser un acto de honestidad en sí mismo sin la búsqueda constante de omitir actuaciones erróneas o generar expectativas superiores a los hechos.

Con respecto a lo señalado anteriormente, Villegas resume los puntos sobre los que la población debe estar informada frecuentemente y de manera sencilla:

1. Cuáles son los objetivos generales y los resultados que espera obtener el gobierno en el curso de un año.
2. Cuáles son, sobre la base de dichos objetivos, las prioridades concretas que regirán en materia de gastos.
3. A qué medios de financiación se proyecta recurrir para alcanzar los resultados deseados.
4. La cuenta de inversión del último presupuesto ejecutado y en qué medida se cumplieron los objetivos propuestos. Si los medios de financiación fueron suficientes y, de no ser así, de qué manera se cubrió el déficit.
5. En qué estado ha quedado el país en sus principales variables luego de la ejecución del último presupuesto.⁹⁹

Villegas concluye en su análisis en que los principios teóricos del presupuesto han ido evolucionando conforme las situaciones que han ido pasando las economías y por tanto no existe incompatibilidad entre los clásicos principios presupuestarios y la finalidad económica del Estado moderno.¹⁰⁰ La esencia de los principios presupuestarios se mantiene a través del tiempo, y su aplicación se considera hasta el momento en la ejecución presupuestaria. Es quizá el último elemento de la realización presupuestaria el que aún no se logra ejecutar a cabalidad y depende en gran medida de la voluntad de los gobernantes. En años anteriores, el economista, Rafael Correa, presentaba semanalmente los informes de la gestión a la nación. Este hecho que podría considerarse de amplia transparencia fue cuestionado por la población en general puesto que parte del tiempo de utilización de espacios en medios públicos y privados fue usado

⁹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de transparencia y acceso a la información pública*, Registro Oficial 53, art. 2, 7 de agosto de 2013.

⁹⁹ Villegas, *Manual de finanzas públicas*, 405-6.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 406.

para defender la administración y atacar a adversarios políticos. Adicionalmente, los costos que representaba la presentación de forma semanal fueron cuestionados. Gobiernos precedentes y posteriores sin embargo no presentaron y no presentan periódicamente informes de gestión. Concuero con Villegas en la necesidad de fijar los parámetros que debe contener la información que presentan los gobernantes a la ciudadanía a fin de mantenerla al tanto de las actividades de la administración y el destino que va tomando el país, pero limitando la información que se presenta y por otro lado obligándolos a través de ley a la revelación periódica de la gestión.

Conforme los principios presupuestarios que se han señalado en la Constitución del año 2008, podemos concluir que entre los objetivos de la misma sobresale el principio de transparencia al que deberán someterse las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos, mas no establece los principios para la ejecución presupuestaria. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), sin embargo, en su artículo 19 señala los principios que regirán el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, de los cuales varios coinciden con los principios presupuestarios como el principio de universalidad y transparencia.

3. Clasificación de los presupuestos

De la misma forma como el estudio del gasto público ha ido evolucionando, también el presupuesto ha ido adaptándose a las exigencias de la contabilidad nacional. Cosciani, señala que la clasificación generalmente seguida en los presupuestos públicos es la administrativa que atribuye la competencia a las distintas divisiones administrativas del gobierno (ministerios, servicios, direcciones generales, etc), que dan al Parlamento un elemento analítico de juicio político sobre la actividad gubernamental global y las elecciones que realiza. Este presupuesto estatal concebido como un instrumento netamente político y jurídico de previsiones, autorizaciones y como un medio de control parlamentario sobre el poder ejecutivo no parece suficiente para atender a los nuevos objetivos de la Hacienda Pública.¹⁰¹

En los nuevos planteamientos de la política financiera es necesario que el presupuesto estatal sea también un instrumento de conocimiento de la influencia que aquél ejerce en la economía de forma que pueda constituir una guía para saber si, y dentro de qué límites, el gobierno se ha servido correctamente de la actividad financiera pública para

¹⁰¹ Cosciani, *Ciencia de la hacienda*, 266-7.

ejercer una justa y sana influencia sobre la economía nacional con el fin de lograr las finalidades perseguidas.¹⁰²

Con la finalidad de atender estos nuevos desafíos de la hacienda pública, se acompañó a la clasificación administrativa con la funcional que cumple los siguientes objetivos:

- Resaltar la función y los programas que la Administración realiza para conseguir sus finalidades institucionales.
- Representar la entidad de la tarea a realizar para la consecución de tales funciones y programas.
- Determinar el coste global de tal actividad.

Adicionalmente esta clasificación contribuye a determinar la actividad política de un Estado y evidenciar sus variaciones en el tiempo; así como compararla con otros países. La clasificación funcional permite evidenciar si la actividad pública se dirige a enseñanza, defensa, intervenciones sociales entre otras.¹⁰³

Para efectos de análisis económico se presenta la clasificación económica que permite la inclusión de la actividad de la Administración Pública en la contabilidad económica nacional. Esta clasificación distingue en primer lugar los pagos y los ingresos corrientes que conforman la renta corriente de un país y los pagos e ingresos por cuenta de capital que concurren a formar ahorro nacional o crear inversiones directas o indirectas o exacciones del ahorro nacional.

Dentro de las diferentes categorizaciones presentadas por varios autores, resalta la clasificación presupuestaria propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que sugiere a los países a través de un manual de notas técnicas presentar la información bajo un esquema unificado que permita generar reportes comparables. Primeramente señala la importancia de la clasificación presupuestaria “que constituyen un sistema sólido de gestión presupuestaria, dado que determina la forma en que se registran, se presentan y reportan los datos presupuestarios, y por lo tanto tiene un impacto directo en la transparencia y coherencia del presupuesto”.¹⁰⁴ Los beneficios de una correcta clasificación presupuestaria de acuerdo al FMI son:

1. Formular las políticas y analizar los resultados;

¹⁰² *Ibíd.*, 268.

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ Davina Jacobs, Jean-Luc Héris, y Dominique Bouley, “Clasificación presupuestaria”, *Fondo Monetario Internacional*, junio de 2009, 1, <https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-6-spanish-translation.pdf>.

2. Asignar los recursos eficientemente entre los distintos sectores;
3. Asegurar que se respeten las partidas presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa, y
4. Llevar a cabo la administración en el día a día del presupuesto.¹⁰⁵

Los beneficios que plantea el FMI respecto de una correcta clasificación presupuestaria pueden considerarse utópicos si se revisa la realidad de la formulación y ejecución del presupuesto en el Ecuador en el que a través de los años se han observado escándalos respecto al uso transparente de los fondos asignados al presupuesto y en su lugar desviaciones hacia intereses particulares. La formulación de un presupuesto de acuerdo a la realidad del país y conforme las necesidades prioritarias permitiría la obtención de resultados socioeconómicos favorables, siempre que se respeten las partidas presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa y se administre la ejecución del mismo sin ánimo de perjudicar al Estado y con un control periódico que limite y frene las actuaciones irregulares en el manejo de los fondos presupuestarios.

4. Estructura del sistema de clasificación presupuestaria

La mayor parte de países ha alineado su sistema de clasificación presupuestal conforme las técnicas y normas previstas en los manuales que ha emitido el FMI en 2001 y 2009. En el manual se detallan los principios y características que debe tener un sistema de clasificación presupuestario, así como los diferentes enfoques de clasificación de acuerdo a la información que se desea obtener. De acuerdo a la información presentada por el FMI en su sitio web en septiembre de 2016, 93 países de los 183 países miembros, publicaron sus resultados en la página sobre normas y códigos conforme el manual de estadísticas de finanzas públicas que contiene la guía de presentación de la información de acuerdo al sistema de clasificación, confirmando su adhesión a los principios y prácticas del código del FMI antes mencionado.¹⁰⁶

4.1 Estructura presupuestaria

Para el análisis de la estructura presupuestaria se efectuará la comparación entre el esquema que presenta el clasificador presupuestario del Ecuador y el esquema que

¹⁰⁵ *Ibíd.*, 1-2.

¹⁰⁶ FMI, “¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal?”, *FMI*, 30 de septiembre de 2016, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>.

presenta el Fondo Monetario Internacional. Este último presenta la siguiente clasificación presupuestaria:

- **Clasificación de los Ingresos**

- Impuestos
- Contribuciones Sociales
- Donaciones
- Otros Ingresos

- **Clasificación de los Gastos**

En el caso de los gastos, el FMI presenta tres alternativas de clasificación, cada una con un enfoque diferente:

La *clasificación administrativa* que considera los Ministerios, unidades de gestión y direcciones.

La *clasificación económica* presenta la información por rubro de gasto como sueldos y remuneraciones, suministros, etc.

La *clasificación funcional* se enfocará en los programas que desarrollan las divisiones y generan un mayor grado de dificultad en el registro cuando los mismos son desarrollados por varias direcciones o ministerios.¹⁰⁷

El FMI como entidad prestamista de los Estados requiere de los países información de su situación económica por lo que en su sitio web incita a los países a tomar como referencia su clasificación. Para el Ecuador que ha recibido por varios años préstamos de esta entidad no le es por tanto una clasificación desconocida o que no la haya aplicado anteriormente. En el caso de los gastos, el FMI más que presentar un esquema como tal presenta varias opciones de agrupación de la información. El sitio web del Ministerio de Finanzas Públicas del Ecuador permite visualizar la información de acuerdo a varios criterios de agrupación, los que coinciden con los esquemas propuestos por el FMI bajo las siguientes denominaciones: por grupo, por funcional, por sectorial. Por sectorial hace referencia a cada ministerio, la agrupación por grupo corresponde a la económica con los tipos de gastos: personal, financieros, suministros, etc. y la funcional se relaciona con las actividades dirigidas por las direcciones y entidades a cargo de proyectos.

¹⁰⁷ Jacobs, Hélys, y Bouley, “Clasificación Presupuestaria”, 1.

4.2 Estructura Presupuestaria en el Ecuador

La Constitución en el Art. 292 señala que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado.

o. Incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.¹⁰⁸

En el año 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas promulga un manual de directrices presupuestarias, en el que constan los grandes grupos en los que se clasifican los rubros presupuestarios y que se mantienen vigentes. El clasificador presupuestario del año 2016, elaborado por la secretaría del presupuesto de la Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria lo divide en ocho grandes grupos: (1) ingresos corrientes, (2) ingresos de capital, (3) ingresos de financiamiento, (4) gastos corrientes, (5) gastos de producción, (6) gastos de inversión, (7) gastos de capital, (8) aplicación del financiamiento.

La clasificación presupuestaria presentada por el Ministerio de Finanzas comprende los grandes grupos que permiten explicar la procedencia del ingreso y el destino de los gastos. A continuación, se analizará cada uno de los rubros que conforman los grandes grupos del clasificador presupuestario.

4.2.1 Ingresos corrientes

Proviene del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de bienes y servicios, de la renta del patrimonio y de los ingresos contra prestación. Están conformados por impuestos, fondos de la seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones, multas tributarias y no tributarias, transferencias, donaciones y otros ingresos.

En la ejecución de su devengamiento produce contablemente modificaciones indirectas en la estructura patrimonial del Estado, debido a la actualización de cuentas operacionales o de resultados que permiten establecer previamente el resultado de la gestión anual.¹⁰⁹ Este grupo tiene a la vez subdivisiones las cuales se resumen a continuación:

¹⁰⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 298.

¹⁰⁹ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Clasificador presupuestario de Ingresos y gastos del sector público vigente a partir del ejercicio fiscal”, *Ministerio de Finanzas*, 2016, 1.

1.1 Impuestos

1.2 Seguridad Social

1.3 Tasas y Contribuciones

1.4 Venta de Bienes y Servicios de entidades e ingresos operativos de empresas públicas.

1.5 y 1.6 No contienen clasificación

1.7 Rentas de Intereses y Multas

1.8 Transferencias y Donaciones corrientes

1.9 Otros Ingresos

La clasificación presupuestaria antes detallada coincide en su mayor parte con la clasificación internacional propuesta por el FMI.¹¹⁰ Los ingresos por seguridad social, aun cuando constan en el clasificador, no contienen valores desde el año analizado (2004). Este hecho se debe a que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se considera un ente autónomo. Es importante aclarar que los ingresos por ventas de bienes y servicios operativos corresponden a aquellos del giro del negocio de cada empresa pública y no a bienes de larga duración considerados por las empresas públicas como activos.

4.2.2 Ingresos de capital

Los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, venta de intangibles, recursos públicos de origen petrolero, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones, destinadas a financiar gastos de capital e inversión.¹¹¹ Dentro de este grupo en la clasificación presupuestaria del año 2016 se encuentran los siguientes rubros:

2.1 Venta de Activos no Financieros

2.2 Recuperación de Inversiones

2.3 Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión¹¹²

Esta clasificación del presupuesto del Ecuador comparado con la requerida por el FMI en su esquema, corresponde al rubro de otros ingresos. En este caso a diferencia del rubro de ingresos corrientes, la venta de bienes si hace referencia a los denominados activos fijos o de larga duración que permiten generar ingresos para las empresas públicas. Dentro de este grupo es necesario abordar el ingreso petrolero, que a

¹¹⁰ Ibíd. 1-24.

¹¹¹ Ibíd. ., 24.

¹¹² Ibíd. ., 24-41.

diferencia de lo que podría considerarse como bien producido por una empresa pública, de economía mixta o privada, los ingresos que genere se consideran ingresos de capital destinado a la ejecución de obra pública o inversión y no hacia el gasto corriente destinado a pagos para el normal funcionamiento de las entidades gubernamentales y actividades que normalmente lidera el Estado como salud, educación, seguridad social y asistencia social.

4.2.3 Ingresos de financiamiento

Constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos valores; de la contratación de deuda pública interna y externa; y, de los saldos de ejercicios anteriores.¹¹³ Dentro de este grupo, el clasificador presenta los siguientes conceptos:

- Financiamiento Público
- Saldos Disponibles
- Cuentas pendientes por Cobrar
- Ventas Anticipadas ¹¹⁴

De la misma forma este rubro al igual que el anterior corresponde al gran grupo presentado por el FMI como otros ingresos. Este rubro cuenta en la legislación local con un porcentaje tope de endeudamiento, el mismo que se halla en un 40% del PIB. El endeudamiento puede ser local y generalmente el principal prestamista es el IEES o externo. El endeudamiento externo proviene de otros países, de la venta anticipada de petróleo o de organismos multilaterales.

4.2.4 Gastos corrientes

Comprende los gastos incurridos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de actividades operacionales y administrativas; y, el aporte fiscal sin contraprestación. Incluye los gastos en personal; prestaciones de seguridad social; bienes y servicios de consumo; gastos financieros; otros gastos; y, transferencias corrientes. El devengamiento produce contablemente modificaciones indirectas en la

¹¹³ Ibíd., 41.

¹¹⁴ Ibíd., 41-4.

estructura patrimonial del Estado. Sus registros corresponden a cuentas operacionales o de resultados.

El clasificador presupuestario del año 2016 presenta los siguientes subgrupos:

- a. Gastos de Personal
- b. Prestaciones de la Seguridad Social
- c. Bienes y servicios de Consumo
- d. Gastos Financieros
- e. Otros Gastos Corrientes
- f. Transferencias y Donaciones corrientes
- g. Previsiones para reasignación¹¹⁵

A partir de estos siete grupos de gastos corrientes y la incorporación de información respecto del Ministerio que ejecutó el gasto, el Ministerio de Finanzas cuenta con la información necesaria para la emisión de varios tipos de reportes como los que se detallan a continuación: por grupo, funcional, sectorial, por función del consejo o entidad pública. El gasto corriente, conforme la regla fiscal que presenta el Código de Finanzas Públicas en el artículo 81, señala que únicamente debe ser financiado con ingreso corriente o permanente, no por aquellos ingresos que no son recurrentes. Esta regla sin embargo en el año 2010, planteó una excepción con la disposición décimo cuarta de las reformas al Código de Finanzas Públicas en la que se disponía que debido a la reducción de las recaudaciones tributarias correspondientes a hidrocarburos, se permitiría el financiamiento de gasto permanente con ingreso no permanente. De la misma forma se incluyó en el artículo 81 la aclaración respecto de las situaciones excepcionales en las que los gastos necesarios para salud, educación y justicia, conforme prevea la Constitución, pueden financiarse con ingresos no permanentes. Este tipo de disposiciones revelan un cambio en el comportamiento general del gasto público. El principal componente de ingreso corriente son las recaudaciones de impuestos, por lo que se concluye que el principal rubro que permite cubrir el gasto corriente es el impositivo.

4.2.5 Gastos de producción

Son los costos incurridos en las actividades de producción para la obtención, transformación y/o comercialización de bienes y servicios destinados al mercado,

¹¹⁵ *Ibíd.*, 43-71.

generados por empresas públicas. Están conformados por gastos en personal y en bienes y servicios. Incluye materias primas, productos en proceso o semielaborados y productos terminados. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado.

Los gastos de producción en el clasificador presupuestario 2016 se muestran como sigue:

- Gastos en personal para la producción
- Bienes y Servicios para la producción
- Otros gastos de producción¹¹⁶

Este tipo de gasto es registrado por las empresas públicas al igual que el ingreso que generan por la venta de bienes o servicios. La diferencia entre los ingresos y los gastos genera el valor de utilidad o pérdida de la empresa pública. Dependiendo del tipo de resultado que obtenga la empresa pública, el Estado presentará un ingreso neto conocido como utilidad neta o un costo neto denominado pérdida. Varias de las empresas públicas del Estado han sido cuestionadas desde hace varios años pues presentan pérdidas constantes en sus resultados y constituyen un costo para el estado en lugar de un ingreso. Tal es el caso de TAME, empresa que presta servicio de transporte aéreo de pasajeros. Por el contrario, CNT ha presentado desde hace varios años rentabilidad. La ciudadanía por tanto cuestiona la necesidad de presencia de este tipo de empresas públicas que por varios años generan pérdidas y que constituyen un costo. Un enfoque con mayor eficiencia y eficacia debería priorizarse en la empresa pública y para ello la selección de una apropiada administración que conozca del tipo de empresa es determinante, así como la transparencia en el uso de los fondos que se administran.

4.2.6 Gastos de inversión

Son los gastos destinados a la ejecución de programas que buscan mejorar las capacidades sociales; y, de proyectos de construcción de obra pública cuyo devengamiento produce, contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado. Comprende infraestructura física, bienes de uso público y productos intangibles patentados, así como las erogaciones en personal, en bienes y servicios, la construcción de infraestructura y otros gastos asociados a la inversión.

Dentro de este grupo se presenta la siguiente clasificación:

¹¹⁶ Ibíd., 72-86.

- Gastos en personal para inversión
- Bienes y servicios para inversión
- Obras Públicas
- Otros Gastos de Inversión
- Transferencias y Donaciones para Inversión¹¹⁷

El gasto de inversión a diferencia del gasto corriente o permanente puede ser financiado tanto con ingreso permanente como no permanente conforme señala el artículo 81 del Código de Finanzas Públicas. Los gastos destinados a inversión deben procurar alcanzar, por un lado, la ejecución de obras que mejoren la calidad de vida de la mayoría de la población; y por otro, obras que generen un ingreso futuro.

4.2.7 Gastos de capital

Asignación destinada a la adquisición de bienes de larga duración para uso operativo o productivo institucional. Incluye transferencias de capital y asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero. Conforman la adquisición de bienes de larga duración, inversiones financieras y transferencias de capital. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando los activos de larga duración y el monto de las inversiones financieras; incluye la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la formación bruta de capital. En este grupo el clasificador presenta los siguientes sub-grupos:

- Bienes de larga duración
- Inversiones Financieras
- Transferencias y Donaciones de Capital¹¹⁸

Este grupo de gastos convergen en la ejecución de obras de larga duración o en la adquisición de bienes del mismo tipo. Generan ingresos en el largo plazo o mejora la calidad de vida de la población. Sin embargo, este tipo de gastos son los que generalmente se postergan o paralizan cuando los ingresos no logran cubrir los gastos previstos en el presupuesto. El porcentaje que representa este tipo de gasto en el presupuesto ha ido reduciendo paulatinamente. En el año 2010 los gastos de capital representaban el 31% del presupuesto total. Para el año 2016 representaban el 28% y en

¹¹⁷ Ibid., 86-108.

¹¹⁸ Ibid., 108-19.

el año 2018 constituyen el 20%.¹¹⁹ Sobre este tipo de gasto es también importante señalar que debido a las altas cuantías que se deben invertir en ellos su estudio previo a la ejecución debe ser prioritario y evitar en lo posible obras innecesarias. En estos últimos años varias obras han quedado inconclusas y ello representa erogaciones en gastos de capital que no cumplirán su finalidad de mejorar la calidad de vida de la gente o generar ingresos futuros al país.

4.2.8 Aplicación del financiamiento

Son recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos - valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la estructura patrimonial del Estado, que se evidencian en la disminución de sus obligaciones internas y externas.¹²⁰ El grupo de aplicación del financiamiento comprende los siguientes rubros:

- Amortización de la Deuda Pública
- Pasivo Circulante
- Obligaciones por ventas anticipadas de petróleo
- Otros Pasivos¹²¹

Una vez que los ingresos no permiten cubrir el gasto previsto en el presupuesto, la alternativa a la que los países se ven obligados a recurrir es al endeudamiento público. Este endeudamiento puede ser con acreedores locales o internacionales. El principal acreedor local es el IESS y los internacionales pueden ser organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial, así como otros estados por préstamos directos o compra anticipada de petróleo que ha sido últimamente el principal mecanismo de financiamiento. En el artículo 124 del Código de Finanzas Públicas se señala el monto máximo de endeudamiento, el mismo que no deberá sobrepasar el 40% del PIB.

En cuanto al esquema general de presentación del clasificador presupuestario no existe una diferencia significativa entre el Internacional y el del Ecuador. Sin embargo en el Código de Finanzas Públicas la clasificación del ingreso y del gasto público se la

¹¹⁹ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Ejecución presupuestaria consolidada por sectorial”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto 2019, <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>.

¹²⁰ *Ibíd.*, 119.

¹²¹ *Ibíd.*, 119-21.

realiza en dos grandes grupos ingresos permanentes y no permanentes; y gastos permanentes y no permanentes. Este esquema no se lo ha plasmado en el clasificador presupuestario de ingresos y gastos por lo que la información se mantiene comparable entre los diferentes años y con otros países.

Capítulo tercero

Principios que guían el destino de los ingresos tributarios en el Ecuador en el período 2008-2018: Verificación cuantitativa de su cumplimiento

Para el análisis de los lineamientos constitucionales y legales que señalan el destino de los ingresos tributarios se analizará la normativa que guía el destino de los ingresos tributarios. Se verificará la relación de la Constitución con la actividad financiera del Estado y los principales cambios que la constitutiva del 2008 generó en el sistema económico del país, en la planificación y la ejecución presupuestaria. Adicionalmente a través del análisis cuantitativo de ejecución del presupuesto e indicadores sociales se evaluará el cumplimiento del objetivo del sistema económico y los objetivos fijados en la planificación.

1. Constitución de la República del Ecuador y su relación con la actividad financiera del Estado

En cuanto a la relación entre la Constitución y el Derecho Financiero, Gustavo Durango Vela, en su libro *Legislación Sustantiva Tributaria Ecuatoriana*, señala que la Constitución dicta los principios generales del Derecho Financiero y Tributario:¹²² En este capítulo se analizará cuáles fueron los principales cambios en cuanto a los principios que rigen la política económica a partir del año 2008 y su consecuente impacto en la actividad financiera del Estado. El sistema económico se lo define en el artículo 283 de la Constitución vigente como social y solidario, mientras que la Constitución del año 1998, no conceptualiza un sistema económico, pero señala las características de organización y funcionamiento que deben regir la economía en el artículo 242 y que responderán a principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad. Por lo que en lo que respecta al sistema económico no se podría observar una diferencia sustancial entre la Constitución de 1998 y la vigente.¹²³

¹²² Gustavo Durango Vela, *Legislación sustantiva tributaria ecuatoriana* (Quito: Edipcentro, 2010), 66.

¹²³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 1 de agosto de 1998, art. 242.

Adicionalmente a los principios sociales y de solidaridad que señala la Constitución de 2008 en el artículo 283, se incorporó el concepto de buen vivir como objetivo y fin de la aplicación de dichos principios. El camino para alcanzar estos objetivos estaría dado por el reconocimiento del ser humano como sujeto y fin, una relación participativa entre Estado – sociedad y la armonía con la naturaleza. En base a estos objetivos se esperaría que la actividad financiera del Estado haya sido consensuada y definida mediante una amplia participación ciudadana y el enfoque para generar ingresos y realizar desembolsos que no afecten a la naturaleza y más bien la protejan.

El proceso de elaboración y autorización del presupuesto como se analizó en el capítulo II comprende la ejecución por parte del Ejecutivo y la aprobación de la Asamblea Nacional. La aprobación de esta última le daría la calidad de participativa, sin embargo la actuación ciudadana a través de agremiaciones y sectores de interés previa a la elaboración y durante el proceso de aprobación del presupuesto mejorarían la calidad y el enfoque participativo de la actividad financiera del Estado. Sobre el enfoque de búsqueda de armonía con la naturaleza, es importante considerar el ingreso, sobre el que se debe priorizar los que no provengan de actividades extractivistas ni contaminantes, sin embargo, hasta la actualidad la explotación petrolera ha venido y sigue siendo un importante componente de los ingresos del presupuesto general del Estado, anteriormente por la exportación de crudo y actualmente por el financiamiento mediante ventas anticipadas de petróleo. En el año 2004 por ejemplo los ingresos provenientes del petróleo representaron el 18% del presupuesto total, a partir del año 2009 las ventas anticipadas de petróleo empezaron a conformar parte del presupuesto general del Estado y representaron entre un 2 y 7% aproximadamente como se muestra en la siguiente tabla:¹²⁴

¹²⁴ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Liquidación Presupuestaria”, *Ministerio de Finanzas*, 19 de agosto de 2019, https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Acuerdo-Liquidacion-2016_OK.pdf, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Acuerdo+de+liquidaci%C3%B3n+184+a%C3%B1o+2004.pdf>

Tabla 2
Análisis del valor de ventas anticipadas respecto del total del presupuesto en miles de millones

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
390000 - ventas anticipadas y por convenios con entidades del sector público no financiero	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	1.70	1.80	1.84	2.45	0.40	0.70
Total Presupuesto Devengado	18.60	17.49	20.00	26.12	29.09	33.99	38.36	34.25	34.33	34.14	33.37
Porcentaje respecto del total del presupuesto	0.00%	5.72%	0.00%	3.83%	0.00%	5.00%	4.69%	5.36%	7.12%	1.17%	2.08%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Subsecretaría de Presupuesto.
 Elaboración propia

En la tabla 2 se puede observar que la venta anticipada de petróleo ha formado parte del presupuesto general del Estado por varios años. En el año 2016 llega a su pico de mayor monto y de mayor porcentaje respecto del total. Por lo que se puede evidenciar que las actividades relacionadas con el petróleo continúan aportando al ingreso nacional de una manera distinta a la anterior exportación tradicional de crudo. Es decir, no se ha disminuido el ingreso proveniente del petróleo, sino que la producción ya se encuentra comprometida.

Otro concepto importante que se introduce en la Constitución del año 2008, en el artículo 283, es el de organización popular y solidaria, regulada bajo una normativa propia. De acuerdo al enfoque del destino del ingreso tributario sería importante conocer que valores destinó el gobierno en consumos a este tipo de economía ya que el gobierno constituye un importante motor dinamizador de la economía en el sistema económico ecuatoriano y buscaría dar un empuje a este tipo de organizaciones.

En base a lo señalado en los párrafos precedentes se determina que en este marco de principios radica la importancia que tiene la Constitución en la determinación del modelo económico, políticas económicas y tributarias y en la ejecución del gasto público. Troya en su análisis del modelo económico, financiero y tributario de la constitución de 2008, puntualiza que “las principales cuestiones que conciernen al modelo económico son la definición del Estado y su participación en la Economía, el derecho de propiedad, la planificación, las finanzas públicas y la deuda, el orden

tributario.¹²⁵ A continuación se analizará el sistema económico ecuatoriano mediante una desagregación de sus partes, que permitan determinar el tipo de gasto público que se priorizó a partir de la Constitución 2008 y sus cambios respecto de su antecesora de 1998.

1.1 Análisis del modelo económico y su cumplimiento cuantitativo

En lo referente al *sistema económico social y solidario* primeramente se analizará el tipo de Estado que se configura en la Constitución a raíz de los cambios del 2008. En esta se define al Ecuador como Estado constitucional de derechos y de justicia, en lugar de un Estado social de derecho como preveía la Constitución de 1998. En este aspecto José Vicente Troya, citando a Ramiro Ávila, señala que “Ello connota que la Constitución [2008] es norma jurídica directamente aplicable por cualquier persona, autoridad o juez”.¹²⁶ En consecuencia para Troya, la legalidad sostiene los actos e instituciones del Estado en la Constitución de 1998. Mientras que los hechos y organismos del Estado se sustentan en la Constitución a partir del 2008, y por tanto, infiere que este cambio propone modelos económicos similares en ambas constituciones.¹²⁷

La Constitución vigente y la Constitución del año 1998 señalan al Ecuador como un Estado social. Por tanto, se puede inferir que el Estado tendrá participación activa en el sistema económico y los desembolsos que realice se priorizarán hacia los sectores sociales. Mediante el análisis cuantitativo de las erogaciones efectuadas hacia el sector de bienestar social se puede observar que las mismas incrementaron significativamente en los últimos quince años pasando de 87.75 millones en el 2004 a 982.59 en el año 2018. El año con mayor gasto destinado hacia el sector Bienestar Social fue el 2013 con 1,365.26 millones de dólares. En la figura No.1 a continuación se muestra la evolución del rubro sectorial bienestar social desde el año 2008 al año 2018.¹²⁸ Se presenta la información correspondiente a años anteriores al 2008 para poder evidenciar si existieron cambios a partir de la entrada en vigencia de la Constitución del año 2008.

¹²⁵ José Vicente Troya Jaramillo, “El modelo económico, financiero y tributario de la Constitución de 2008”, en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade Ubidia (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009), 316.

¹²⁶ Troya Jaramillo, “El Derecho del Gasto Público”, 16.

¹²⁷ Troya Jaramillo, “La Nueva Constitución del Ecuador”, 316.

¹²⁸ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Ejecución presupuestaria consolidada por sectorial (cifras en dólares)”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto de 2019, <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>.

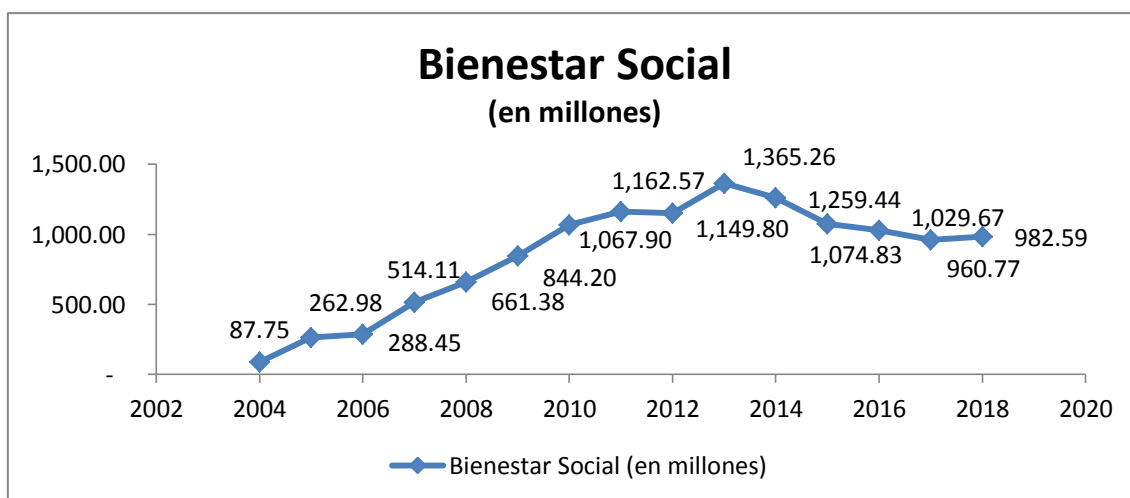


Figura 1. Evolución del gasto en el sector bienestar social; 2004-2018 (millones de dólares). Elaboración propia a partir de datos de la ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas.

Desde el punto de vista del análisis absoluto podría concluirse que el valor destinado hacia el sector bienestar social incrementó a raíz de la aplicación del modelo económico social y solidario de la Constitución del año 2008, sin embargo adicionalmente al análisis de valores absolutos invertidos en el sector bienestar social, es importante realizar el análisis porcentual respecto de la participación de este rubro en el Presupuesto General del Estado que también creció significativamente en el período 2004 -2018, pasando de 7,322.94 a 34,173.49 millones en el año 2018.¹²⁹ Bajo esta condición de crecimiento paralelo, el análisis porcentual permite conocer si efectivamente creció la inversión porcentual en este sectorial a partir del año 2008.

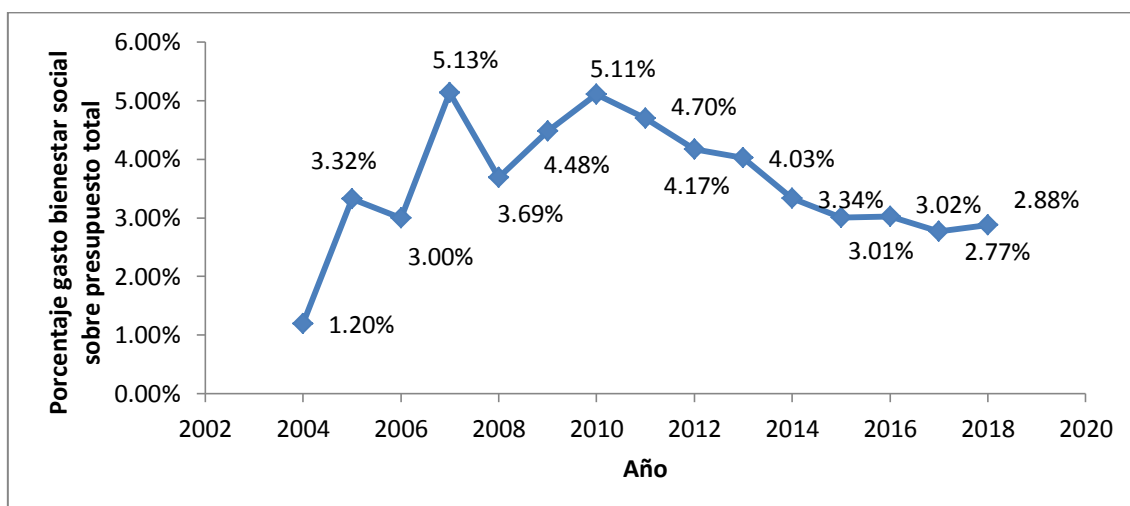


Figura 2. Porcentaje de participación del rubro bienestar social sobre el presupuesto total, 2004-2018. Elaboración propia a partir de datos de la ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas.

¹²⁹ Ibíd.

Como se puede observar en la figura No. 2, presentada anteriormente, el crecimiento del rubro destinado hacia bienestar social respecto del presupuesto total, tuvo un despunte en el año 2007 inclusive mayor al que se presenta en los años 2009 y 2010 con la promulgación de la nueva Constitución. Sin embargo, si se puede concluir mediante el análisis de la información que el porcentaje de participación del rubro bienestar social fue mayor entre los años 2007 al 2016 con un promedio de 4.07%, mientras que en los años 2004 al 2006 el porcentaje promedio se hallaba en 2.51%. Para los años 2017 y 2018 el porcentaje se encuentra en 2.82%.

Si bien las decisiones sobre el valor que se destine al gasto social dependen del plan económico de cada gobierno es importante señalar que la información que se presenta es comparativa ya que en cada año consta una cuenta dedicada a este rubro en el Presupuesto General del Estado. Entre el período 2004 -2008 se ha manejado un margen de entre 1.20% y 5.13%. Considero que al igual que la sociedad no es un ente estático y en ella confluyen cambios, los rubros que se destinan hacia bienestar social de deben variar de la misma forma dependiendo de las necesidades sociales prioritarias que tenga la ciudadanía en cada período de tiempo.

1.2. Análisis de los objetivos del modelo económico 2008-2018

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, tomado de la cosmovisión andina, constituye la finalidad del modelo económico de la Constitución de 2008. Para Mauricio León este nuevo concepto incorporado en la misma; “tiene que ver con los derechos de las personas, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza” [...] “el cual surge en un contexto mundial de gran preocupación por la sostenibilidad del planeta” y como un “contramovimiento protector frente a los daños sociales y ambientales de la utopía neoliberal de la economía global autorregulada”.¹³⁰

Para el autor, el concepto del Buen Vivir genera debate político e ideológico sobre el tipo de sociedad que queremos alcanzar y cuestiona el crecimiento ilimitado y el consumismo; sin embargo sostiene que no existe un intento sistemático para definirlo e identificar los cambios estructurales requeridos: procesos económicos y estructuras

¹³⁰ Mauricio León, “Economía del Buen Vivir y cambio de la matriz económica”, en *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva reflexiones desde el Ecuador*, ed. Anja Minnaert y Gustavo Endara (Quito: Editorial de la Universidad de Cantabria, 2016), 86.

institucionales que los determinan.¹³¹ En cuanto a la Constitución de 1998, el propósito del sistema económico consistía en asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción mediante los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad.

El propósito o finalidad de alcanzar el buen vivir en la Constitución 2008 o la existencia digna e iguales derechos y oportunidades en la de 1998, debería reflejarse en indicadores socio - económicos. Los indicadores son “estadísticas, serie estadística o cualquier forma de pronóstico que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”.¹³² Por tanto la observación de los mismos permitirá conocer el desenvolvimiento de las políticas sociales y económicas aplicadas para alcanzar este objetivo del buen vivir detallado de manera más amplia en los planes cuatrianuales. El plan nacional de desarrollo (2007-2010) como se lo llamó, contendría por tanto los objetivos específicos que permitirían alcanzar el fin general u objetivo general denominado el Buen Vivir.

1.2.1. La planificación para alcanzar los objetivos constitucionales

La planificación ha sido mandato constitucional y este ha sido ejecutado por diferentes instituciones a lo largo del tiempo. El artículo 254 de la Constitución de 1998 señalaba:

El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico - culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.¹³³

De acuerdo a la reseña histórica de la SENPLADES, la planificación estatal inició en el Ecuador en 1954 con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla). En 1979, fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En 1998, el CONADE fue sustituido por la Oficina de Planificación

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Robert V. Horn, *Statistical Indicators for the Economic and Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 147.

¹³³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 1998, art. 254.

(ODEPLAN).¹³⁴ En febrero del año 2004 mediante registro oficial No. 278 y en el Gobierno del presidente Lucio Gutiérrez se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) la cual estaría a cargo de un secretario general que tendría el rango de ministro de Estado.¹³⁵

En su artículo 255 la Constitución de 1998 determina que “el sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley”.¹³⁶

La SENPLADES de acuerdo al mandato constitucional sería responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles. Esta entidad se encargaría de coordinar la integración participativa de gobiernos seccionales, ministerios, organizaciones empresariales, laborales y sociales, universidades y escuelas politécnicas.¹³⁷

La Constitución del año 2008 mantuvo la planificación como mandato constitucional y señala que será competencia exclusiva del Estado central la planificación nacional, los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales tendrán competencia sobre su territorio.¹³⁸ En el capítulo segundo, planificación participativa para el desarrollo, artículo 279 de la Constitución se designa que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa conformado por un Consejo Nacional de Planificación presidido por la Presidenta o Presidente de la República que integrará a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana y una secretaría técnica encargada de la coordinación, organizarán la planificación para el desarrollo. Los objetivos del consejo serán dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.¹³⁹

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.¹⁴⁰ En el artículo 280 de la Constitución queda expresamente señalado:

¹³⁴ Ecuador Senplades, “Reseña histórica”, *Senplades*, accedido 14 de diciembre de 2018, <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica>.

¹³⁵ Troya, “Finanzas Públicas y Constitución”, 65.

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ Ecuador, Registro Oficial 278, 20 de febrero de 2004, art. 1.

¹³⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008, art. 261.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ *Ibíd.*

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.¹⁴¹

La planificación ha sido uno de los principales íconos del período gubernamental 2006 – 2017, los planes de gobierno cuatrianuales han sido presentados a la ciudadanía con amplio enfoque publicitario. Los planes cuatrianuales constituyen un referente importante para determinar el destino de ingreso tributario, y confrontarlos con indicadores que señalan el alcance del objetivo general descrito en la Constitución: el buen vivir.

1.2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)

El Plan Nacional de Desarrollo, consta de 12 objetivos, un análisis de consistencia macroeconómica y otro de sistematización de políticas y estrategias según objetivos. “La arquitectura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 consta de tres partes fundamentales: una primera conceptual, una segunda de definición y concreción de políticas públicas y finalmente una instrumental”.¹⁴² La primera etapa describe la situación económica y social del país, desde los años 60 hasta el año 2006 mediante un análisis de la gestión gubernamental, con énfasis en la crisis económica de los años 1999 – 2000 y los resultados de aplicación de políticas neoliberales en el país.

El enfoque de análisis en el presente trabajo se basará en el estudio de indicadores socioeconómicos en relación con varios de los objetivos planteados en el plan de nacional de desarrollo 2007 - 2010:

El primer objetivo planteado busca auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial. De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida desarrollada por el INEC en el año 2004 el índice Gini por distribución del ingreso que muestra el nivel de desigualdad de la población se mostraba en 0.564 de acuerdo al sistema de indicadores sociales del Ecuador. Para el año 2015 este indicador se hallaba en 0.476. Mientras más se acerca a 1 el indicador más desigual es la población evaluada, mientras que al aproximarse a 0, la desigualdad disminuye.¹⁴³

¹⁴¹ *Ibíd.*, art. 280.

¹⁴² Ecuador Senplades, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, 8.

¹⁴³ Ecuador Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Distribución del Consumo”, *Consultas Temáticas*, accedido 25 de agosto de 2019, <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#>.

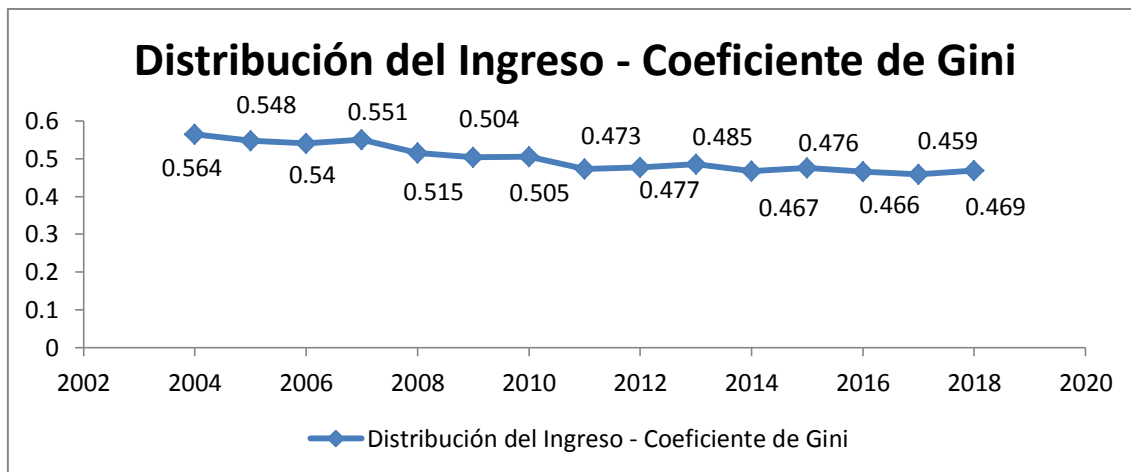


Figura 3. Evolución del coeficiente de Gini (2004-2018). Elaboración propia a partir de datos de distribución del ingreso, del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Distribución del Consumo.

Como se puede observar en la figura 3 el coeficiente de Gini ha tendido a disminuir en los últimos 11 años, habiendo variaciones positivas y negativas dentro del mismo período. Más allá de la aplicación de un tipo de políticas socialistas o de estilo liberal la línea de tendencia disminuye por lo que el análisis de las políticas y estrategias que se aplican deben ir más allá de las personas encargadas de la administración del Estado y de la ideología política y económica que se aplica. Este tipo de consideraciones limita el análisis que debe procurar evaluar las circunstancias tanto sociales como económicas locales e internacionales en las que se alcanza índices favorables o desfavorables, períodos en los que se mantienen y las variables que modifican o mantienen un indicador.

Otro de los objetivos planteados se refiere a las capacidades y potencialidades ciudadanas y su mejoramiento. Sobre este objetivo se analizará el gasto destinado a Educación y los resultados obtenidos mediante el análisis estadístico de indicadores relacionados. Sobre el monto destinado hacia el sector educación la Constitución estableció parámetros mínimos que se deben destinar en el presupuesto general del Estado. El artículo 71 de la Constitución señala que no menos de treinta por ciento de los ingresos totales del gobierno central se asignarán para la educación y la erradicación del analfabetismo.

A continuación, se muestra los valores históricos destinados hacia el sector educación:

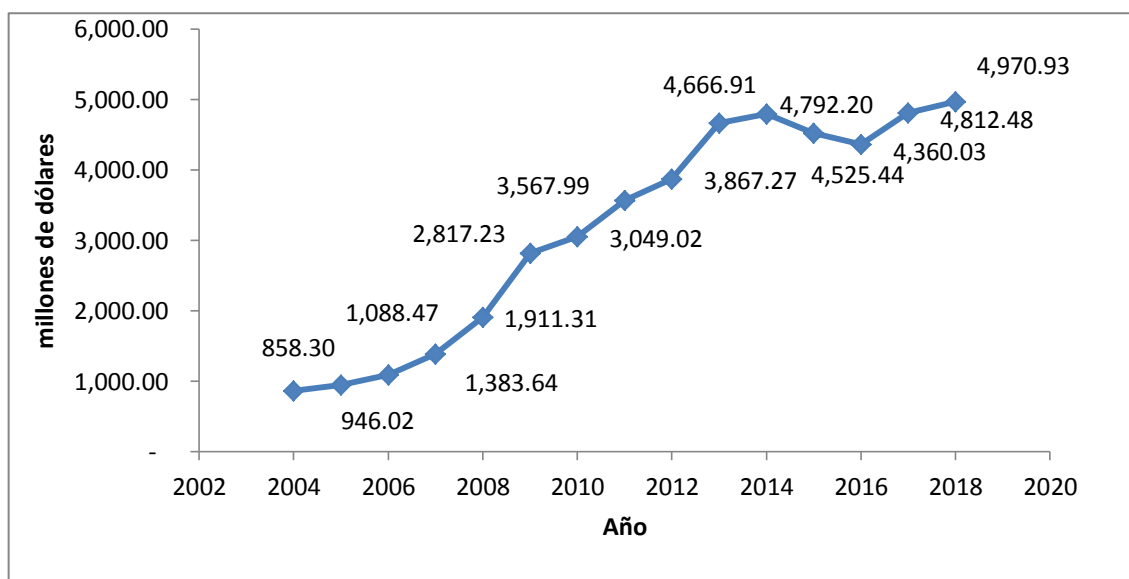


Figura 4. Evolución del gasto en educación 2004-2018 (millones de dólares). Elaboración propia a partir de datos de la Ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas

El gasto destinado al sector educación como se puede observar en la gráfica ha crecido significativamente a partir del año 2004 pasando de 858.30 a 4,970.93 millones de US dólares en el año 2018. Este incremento representa un incremento del 479%. De la misma forma como se analizó la evolución porcentual del rubro bienestar social respecto del total del presupuesto, es importante efectuar este examen que permite conocer el porcentaje que representa el rubro educación respecto del total del presupuesto. El análisis porcentual considera el efecto del incremento general del presupuesto.

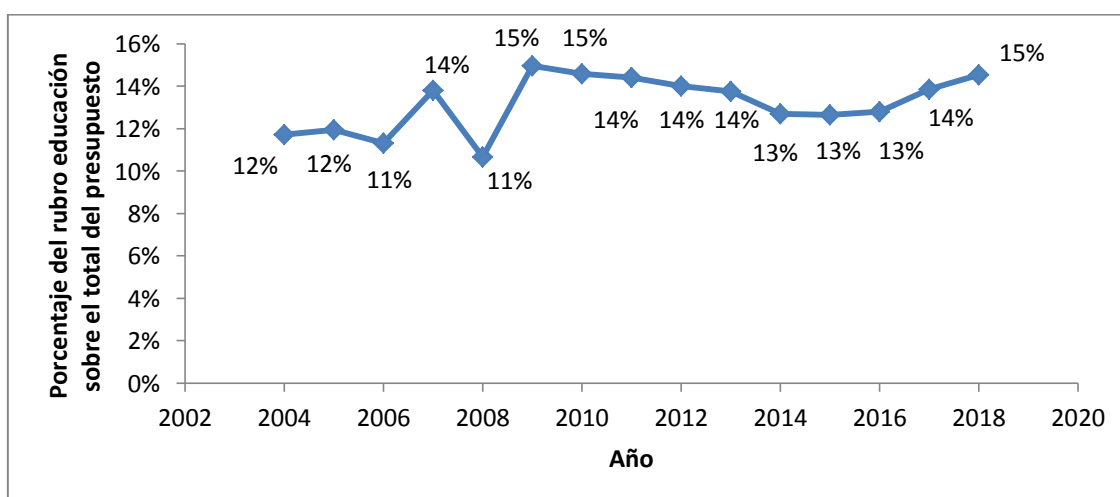


Figura 5. Evolución del porcentaje de participación del rubro educación sobre el presupuesto total, 2004-2018. Elaboración propia a partir de datos de la Ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas.

En base a la figura No. 5 se puede concluir que el incremento porcentual se ha mantenido bastante uniforme a partir del año 2009. Sus puntos máximos se encuentran en los años 2009, 2010 y 2018 en los que la participación respecto del total del presupuesto es del 15%. Sus porcentajes más bajos se encuentran en los años 2006 y 2008 con un 11%. En este sentido también se puede concluir que el tipo de modelo económico no definió el mayor o menor porcentaje a destinarse hacia el sector educación puesto que tanto en los años de aplicación del modelo denominado socialismo del siglo XXI como en años anteriores en los que se aplicaba un modelo liberal se tuvieron porcentajes mayores y menores destinados hacia este sector. Es importante recalcar sin embargo que a partir de la promulgación constitucional de fijar un porcentaje mínimo del presupuesto el porcentaje destinado hacia Educación no ha sido inferior al 13%.

Sobre la norma constitucional es importante realizar el análisis de cumplimiento en base a la información histórica obtenida del sitio web del ministerio de economía y finanzas. A continuación, se presenta el análisis del porcentaje que representa el rubro Educación respecto del ingreso corriente del gobierno central conforme el artículo 71 de la Constitución del Ecuador:

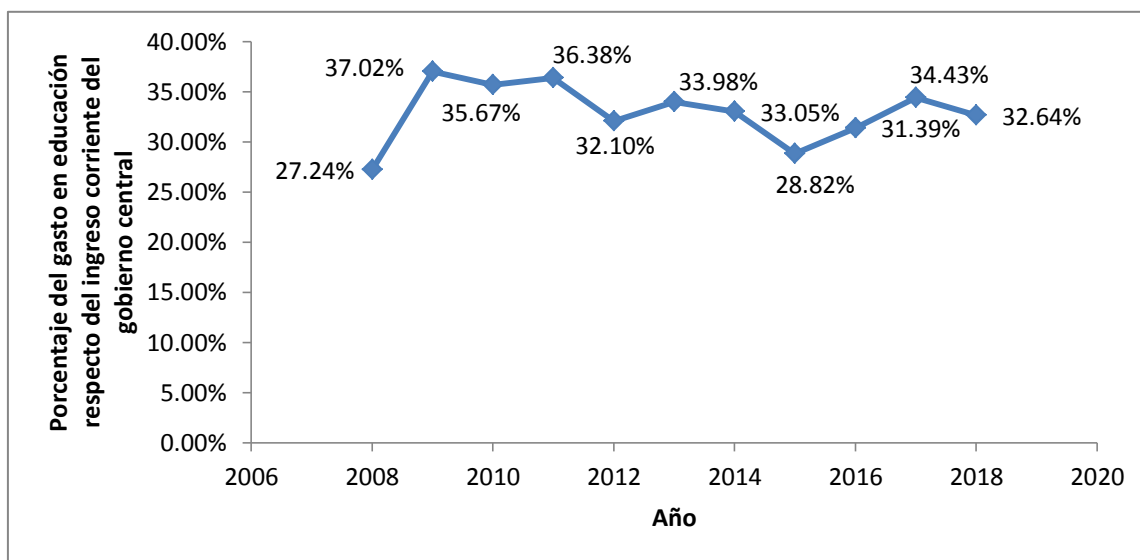


Figura 6. Evolución del porcentaje del gasto en educación respecto del ingreso corriente del gobierno central proveniente de impuestos 2008-2018. Elaboración propia a partir de datos de la Ejecución presupuestaria consolidada por sector e ingreso consolidado por grupo.

En base al análisis comparativo del porcentaje del ingreso corriente del gobierno central destinado al sector educación se puede observar que se ha mantenido dentro del margen establecido en la Constitución, es decir sobre el 30%, excepto por el año 2015

en el que el porcentaje del valor del gasto devengado sobre el total del ingreso corriente del gobierno central signado con la cuenta No. 110000, Impuestos se situó en el 28.82%. Sin embargo, el valor codificado y aprobado si permitía alcanzar un margen superior al 30%. Esta información ha sido procesada y calculada en base a las cifras presentadas por el Ministerio de Finanzas.¹⁴⁴ La base de la información se presenta en el anexo 1.

Adicionalmente a las erogaciones destinadas hacia el sector educación, es relevante conocer el resultado que se obtuvo de las mismas. A continuación, se muestran indicadores sociales de analfabetismo, escolaridad y acceso al bachillerato:

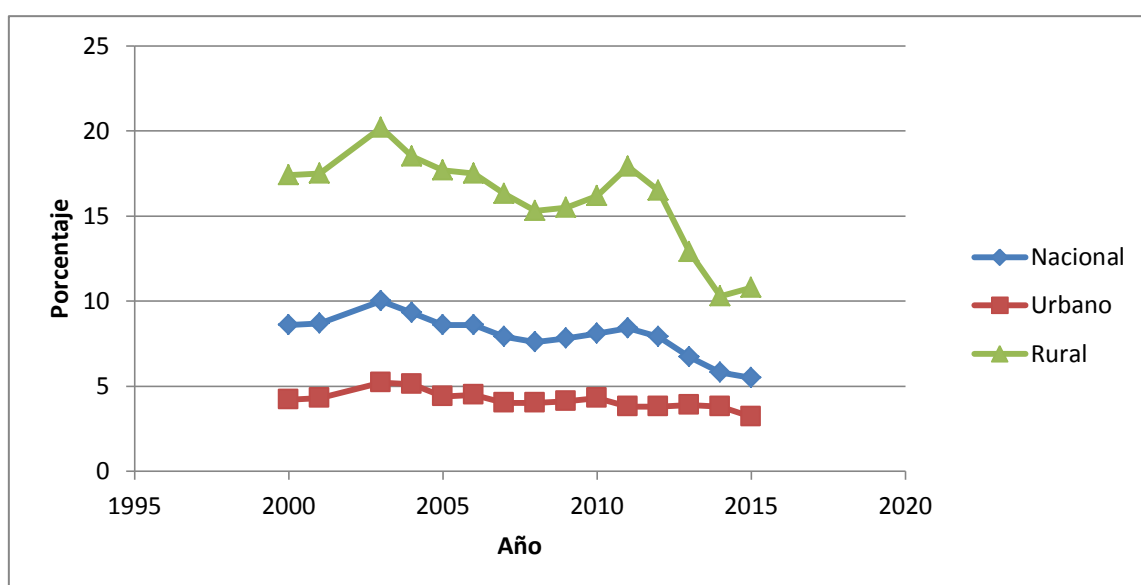


Figura 7. Evolución del porcentaje de analfabetismo en el Ecuador 2000 – 2015. Elaboración propia a partir de datos del sistema de indicadores sociales del Ecuador del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

De acuerdo a la información que presenta el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional ha disminuido. En el año 2000 se encontraba en un 8.6% y en el año 2015 alcanzó un 5.5%. Esta disminución representa un 36%. La disminución más significativa sin embargo se encuentra en el sector rural en el que se puede observar una marcada disminución entre los años 2012 al 2015. En el caso del rubro educación, aun cuando el valor destinado hacia este sector ha ido creciendo y el porcentaje del presupuesto se ha mantenido existen variaciones entre un año y otro en el sector rural que es el que tiene mayor incidencia de analfabetismo en

¹⁴⁴ Ecuador Ministerio de Fianzas, “Ejecución Presupuestaria consolidado por grupo – Ingresos y Ejecución Presupuestaria consolidado sectorial- Gastos”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto 2019, <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria>.

el que los porcentajes se incrementan. Sobre los resultados obtenidos y los fondos utilizados, el análisis de las políticas efectuadas, así como el destino efectivo de los fondos permitirían determinar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas desempeñadas.

Seguidamente, se analizan los años promedio de escolaridad, los mismos que han ido creciendo en el año 2000 se hallaba en 8.8 años mientras que en el año 2015 se encontraron en los 10.1 años a nivel nacional. En el sector rural sin embargo aún se encuentra en 7.5 años, es decir que no ha llegado a los años de escolaridad nacional del año 2000. Como se puede observar en el gráfico No. 8 El mayor crecimiento en la escolaridad del sector rural se encuentra en el período 2013 -2015.

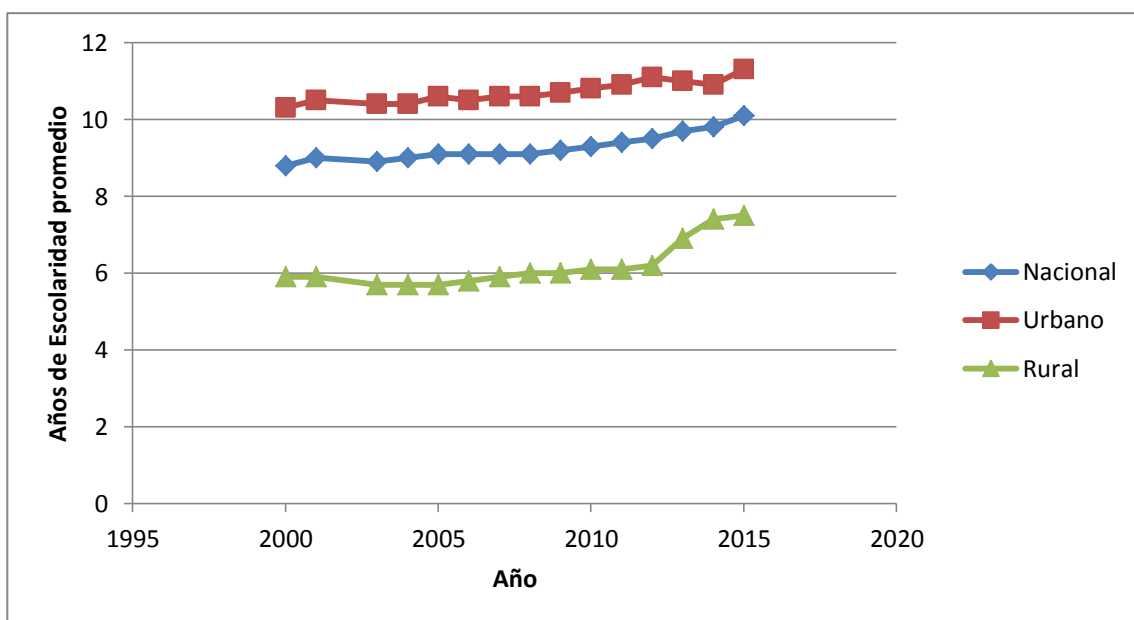


Figura 8. Evolución de los años promedio de escolaridad en el Ecuador 2000-2015. Elaboración propia a partir de datos del sistema de indicadores sociales del Ecuador del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Finalmente, para concluir con los indicadores sociales cuyo objetivo se relaciona con el destino de gasto hacia el sector educación se analizará la tasa neta de asistencia al bachillerato. A continuación, se muestra en el gráfico No. 9 la tendencia que ha venido teniendo este indicador desde el año 2000 al año 2015.

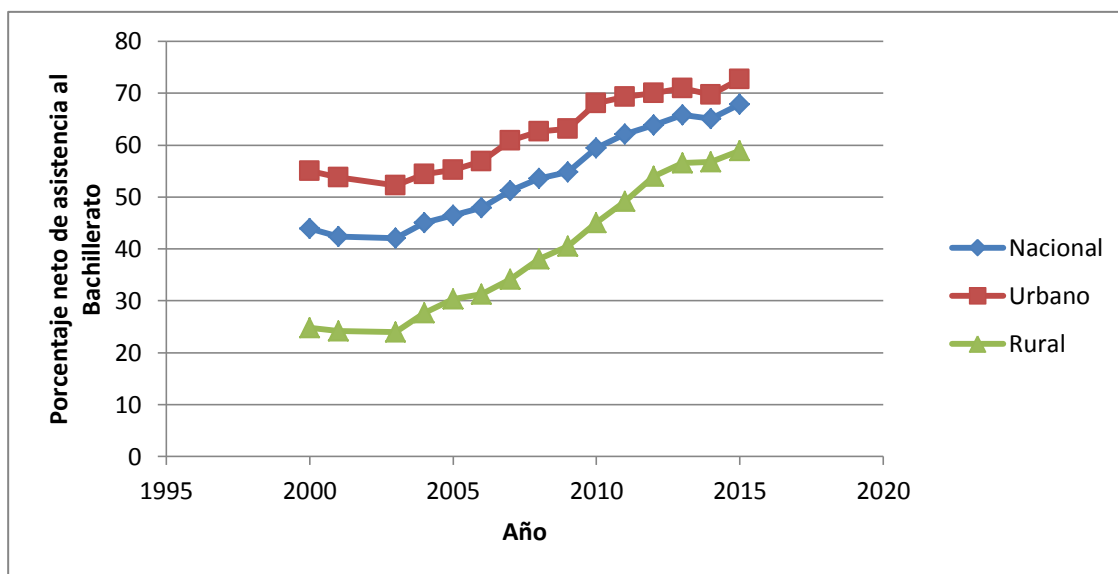


Figura 9. Evolución de la tasa neta de asistencia al Bachillerato 2000-2015. Elaboración propia en base a datos del sistema nacional de indicadores sociales del Ecuador del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Como se puede observar en la gráfica que antecede la asistencia al bachillerato ha incrementado progresivamente desde el año 2000 el porcentaje de crecimiento hasta el año 2015 a nivel nacional ha sido del 55%. En el año 2000 la tasa neta de asistencia al bachillerato se encontraba en 43.9%, para el año 2015 la tasa se ha elevado al 67.9%. El caso del sector rural es aún más significativo y ha pasado de 24.8% al 58.9%, lo que representa un incremento del 138%. La información estadística obtenida del sitio web del ministerio coordinador de desarrollo social se presenta de manera detallada en el anexo 1.¹⁴⁵

Las mejoras significativas alcanzadas en el sector educación con una tendencia positiva y crecimiento continuo sí podrían atribuirse a la presencia a nivel constitutivo del establecimiento de un porcentaje mínimo a atribuirse a este sector. Sin embargo, es responsabilidad de las autoridades de control, verificar que los rubros que se destinan lleguen en su totalidad hacia las obras, programas y políticas de educación. La ciudadanía por su parte juega un papel importante en la conformación de gremios y organizaciones que demanden políticas que se ajusten a las necesidades de la población de manera activa.

El tercer objetivo del plan nacional de desarrollo está relacionado con la salud. Al respecto la Constitución en el artículo 46 señala que la asignación fiscal para salud

¹⁴⁵ Ibíd.

pública se incrementará anualmente en el mismo porcentaje en que aumenten los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central y enfatiza en que no habrá reducciones presupuestarias en esta materia.¹⁴⁶ Mediante un análisis cuantitativo se evaluará la tendencia y monto de las asignaciones al sector salud. Adicionalmente se analizará indicadores sociales históricos que permitan relacionar los montos destinados y los objetivos alcanzados por las políticas públicas referentes a salud.

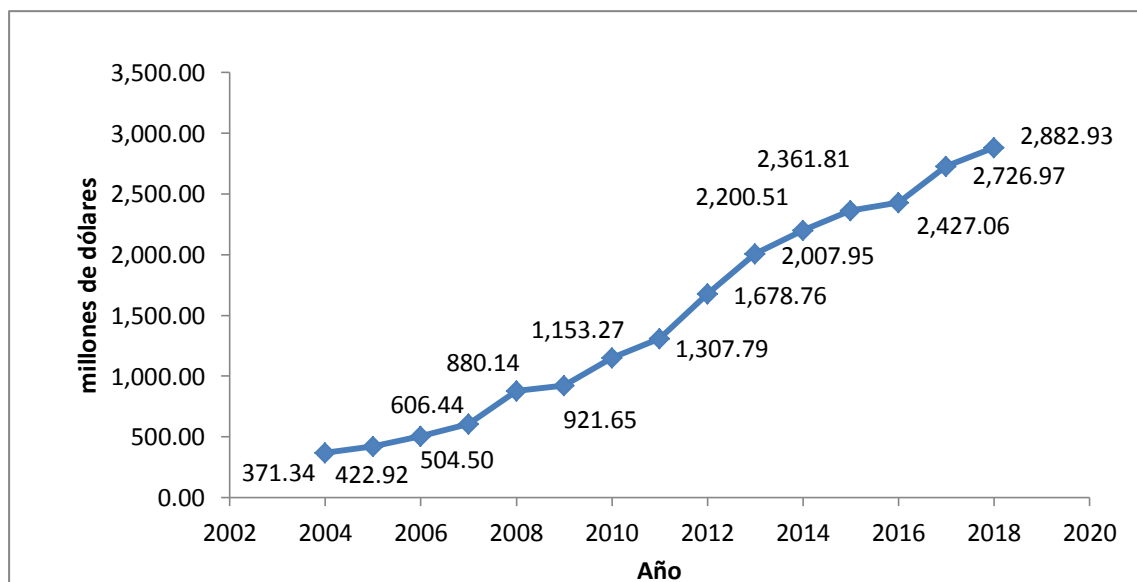


Figura 10. Evolución del gasto en el sector salud 2004-2018 (millones de dólares). Elaboración propia a partir de datos de la ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas.

El gasto destinado hacia el sector salud como se puede observar en la figura No. 10 al igual que el sector educación ha ido creciendo de manera sostenida. En el año 2004 al sector salud se destinó 371.34 millones de dólares, para el año 2018 el valor destinado hacia este sector fue de 2,882.93 millones de dólares. Este valor representa 676% de incremento, mucho mayor que el crecimiento que ha tenido el presupuesto general que si se compara el año 2004 con el 2018 que ha incrementado un 367%. A continuación, se realizará la evaluación porcentual del gasto salud en relación al presupuesto total del Estado a fin de identificar el peso que representó este rubro respecto del gasto total.

¹⁴⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial 449, Art. 46.

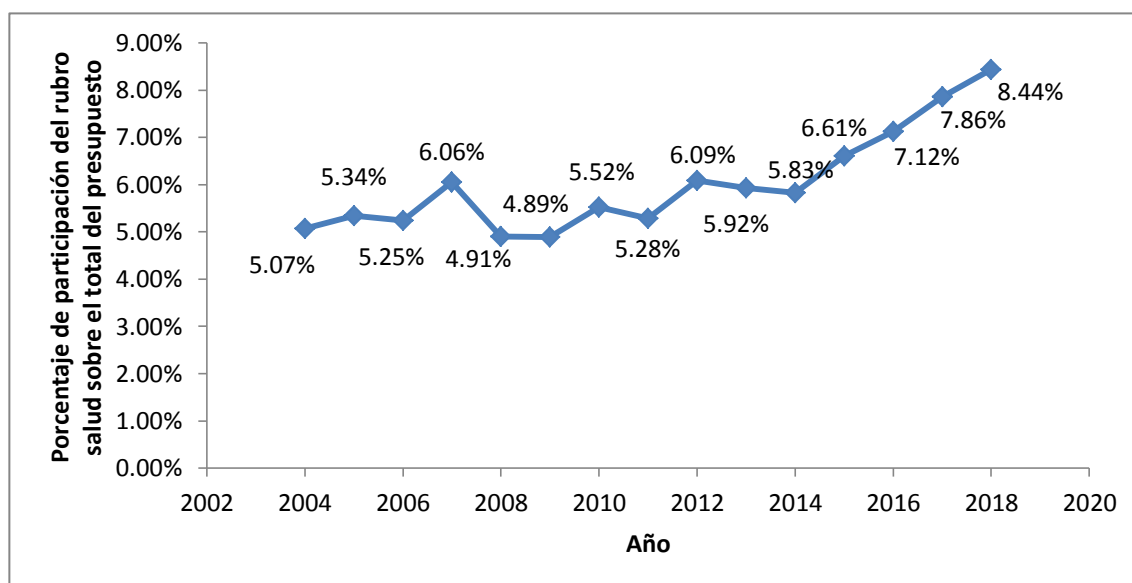


Figura 11. Porcentaje de participación del rubro salud sobre el presupuesto total 2004-2018. Elaboración propia a partir de datos de la ejecución presupuestaria consolidada por sector del Ministerio de Finanzas.

A diferencia de la tendencia porcentual que se presentaba en el sector bienestar social o educación en el que la tendencia porcentual se mantenía casi paralela al crecimiento del presupuesto general del Estado. En el caso del sector salud se evidencia un claro incremento progresivo a partir del año 2012. En el año 2004 el porcentaje destinado al sector salud se encontraba en 5.07%, para el año 2018 se hallaba en el 8.44%, este incremento representa un 66.36%.¹⁴⁷ Esta información corrobora lo establecido en la Constitución que promueve destinar el presupuesto de gastos hacia el sector salud; cuando señala que si suben los ingresos corrientes se incremente en el mismo porcentaje el gasto en salud, sin que haya reducciones presupuestarias en esta materia cuando disminuya.¹⁴⁸

A continuación, se muestra la información comparativa entre el crecimiento del ingreso corriente que corresponde a los impuestos y el crecimiento que ha venido teniendo el gasto en el sector salud:

¹⁴⁷ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Ejecución presupuestaria consolidada por sectorial”, *Ministerio de Economía y Finanzas*, accedido 22 de agosto 2019, <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>.

¹⁴⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 46.

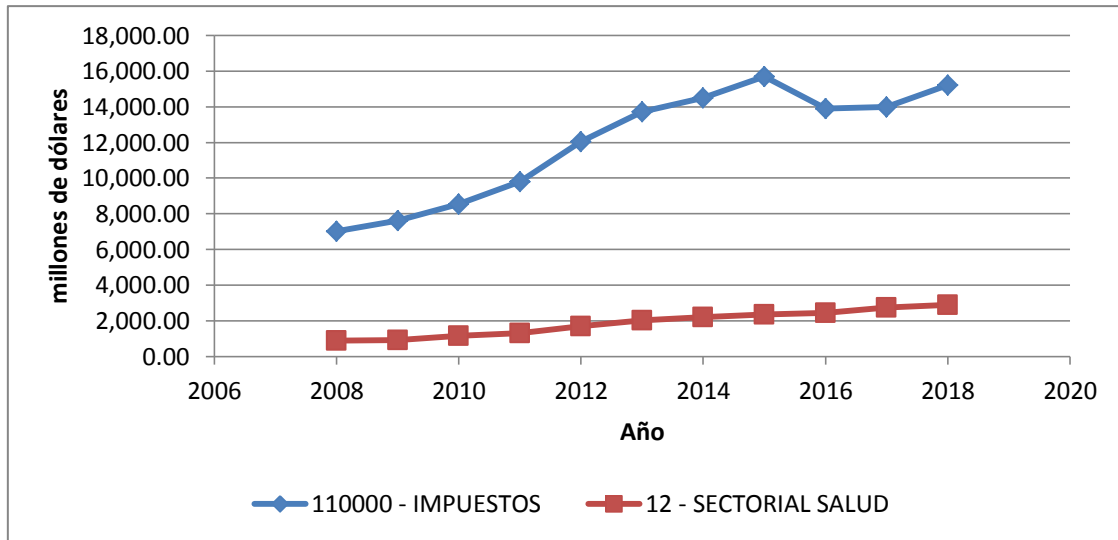


Figura 12. Comparativo de la tendencia del ingreso tributario y el gasto en salud 2008-2018. Elaboración propia a partir de datos de la ejecución presupuestaria consolidada por sector e ingresos por grupo del Ministerio de Finanzas.

Como se puede observar en la figura No. 12, la tendencia del ingreso tributario ha sido creciente, aunque ha pasado por varios puntos de inflexión más bajos. La tendencia en cambio del gasto en el sector salud no ha sufrido en los años de mayor inflexión, por lo que se puede concluir que la norma constitucional ha prevalecido sin disminución del valor de inversión. El otro aspecto a analizar en referencia a la disposición constitucional es el nivel de crecimiento del porcentaje de ingreso por recaudaciones que debe ser igual la asignación fiscal para salud pública.

A continuación, se muestra una tabla explicativa con las cifras que presentó el Presupuesto General del Estado devengado a partir del año 2008 hasta 2018 en el que se calculan los porcentajes de variación:

Tabla 3
Cuadro comparativo de la variación porcentual anual del ingreso por recaudaciones tributarias y el gasto destinado a salud

Año	IMPUESTOS (en US millones)	% Variación Ingreso por Impuestos (a)	SECTORIAL SALUD (en US millones)	% de Variación Gasto en Salud (b)	Diferencia Variación (b-a)
2008	7,015.77		880.14		
2009	7,610.48	8%	921.65	5%	-4%
2010	8,548.82	12%	1,153.27	25%	13%
2011	9,806.94	15%	1,307.79	13%	-1%
2012	12,048.74	23%	1,678.76	28%	6%
2013	13,736.13	14%	2,007.95	20%	6%
2014	14,497.67	6%	2,200.51	10%	4%

2015	15,704.53	8%	2,361.81	7%	-1%
2016	13,889.94	-12%	2,427.06	3%	14%
2017	13,977.19	1%	2,726.97	12%	12%
2018	15,227.93	9%	2,882.93	6%	-3%
Promedio		8%		13%	4%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de presupuesto: Ejecución presupuestaria consolidada por sectorial, 22/08/2019.

Elaboración propia

En la tabla antes presentada se puede observar que el valor destinado al sector salud tuvo en gran parte de los años una asignación superior al crecimiento de los ingresos. En el artículo 46 de la Constitución sin embargo no se establece la opción de disminución de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. En el año 2016 en el que la recaudación fue inferior respecto de los ingresos tributarios del año 2015, la asignación al sector salud incrementó en un 3%. Sin embargo, existieron años como el 2009, 2011, 2015 y 2018 en los que la asignación al sector salud fue inferior al crecimiento del ingreso corriente por recaudaciones impositivas, es decir en estos períodos no se cumplió la disposición constitucional. Finalmente, en la tabla se muestra el porcentaje promedio de variación, mientras que el porcentaje promedio de crecimiento del ingreso por impuestos fue del 8%, el porcentaje de incremento del sector salud fue del 13%, por lo que se puede concluir que en el período de análisis 2008-2018 el incremento general del sector salud fue mayor que el crecimiento de la recaudación de impuestos.

1.2.1.2 Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)

El análisis del Plan Nacional del Buen Vivir se lo realizará de forma más cualitativa que cuantitativa puesto que no plantea objetivos tan específicos como el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional del Buen Vivir comprende un texto de 600 hojas distribuidas en 12 capítulos. En la presentación del plan se da a conocer más ampliamente el concepto de Buen Vivir, bajo el que se planteó los objetivos y lo define como “forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito”.¹⁴⁹

En el primer capítulo se determinan los principios y orientaciones de lo que denominan el socialismo del buen vivir. Plantean una sociedad *radicalmente justa* a

¹⁴⁹ Ecuador Senplades, *Buen vivir: plan nacional 2013-2017 : todo el mundo mejor.*, 2013, 13.

nivel social y económico, participativo e intergeneracional, transnacional con este último refiriéndose a soberanía, autodeterminación y autonomía. Una sociedad con *trabajo liberador y tiempo creativo* que busque reducir la presión en el trabajo y promover el desarrollo de facultades humanas como el arte, el deporte y la participación en actividades comunitarias entre otras. Correspondiendo con el sistema económico planteado en la Constitución, en el plan se busca una sociedad *igualitaria y equitativa, solidaria, de plenas capacidades y autónoma, corresponsable y propositiva y de excelencia*. En relación con el buen vivir o *sumak kawsay* los objetivos persiguen una sociedad pluralista y en armonía con la naturaleza, donde se privilegien bienes superiores para alcanzar una vida plena, aunque no se definen los mismos. La *integración* propuesta en el plan se refiere principalmente con la región andina, América del Sur, y América Latina y el Caribe. Se plantea el fortalecimiento del Estado democrático, plurinacional y de la sociedad.¹⁵⁰

Por otro lado, dentro de la segunda parte, denominada “el socialismo del buen vivir”, el plan presenta la necesidad de utilizar nuevas métricas, que rompan con los paradigmas de la economía tradicional. Señala que “el conjunto de indicadores vigentes, diseñado en torno a la miopía de la agregación monetaria como máxima de la prosperidad, ha fallado profundamente en indicar el progreso humano, el estado del ambiente y las relaciones no monetarias del conjunto social.”¹⁵¹

En la tercera parte referente a la planificación nacional se recogen y se desarrollan los articulados presentes en la constitución y otros cuerpos legales que hacen referencia a la planificación tanto a nivel nacional, seccional e institucional. En el texto se pone de manifiesto la amplia participación de la ciudadanía en la elaboración del plan.

El cuarto punto denominado Ecuador en el mundo, resalta la importancia de análisis del contexto económico internacional en la planificación. Haciendo referencia a varios autores de reconocidas teorías económicas a nivel internacional como Stiglitz, Keen, Black, que cuestionan el sistema capitalista; así como la incidencia de casos de crisis económicas recientes en el mundo. En el plan se argumenta la necesidad de mantener un esquema económico basado en el gasto público como principal motor de la economía. Se da relevancia a las propuestas y prácticas de gobiernos autodenominados

¹⁵⁰ Ibid., 24-8.

¹⁵¹ Ibid., 28.

progresistas en la región y un recuento de los aciertos del movimiento político Alianza País en el desempeño de las funciones gubernamentales del período 2006-2012.

La quinta parte corresponde a la planificación del futuro que contiene escenarios y un análisis de variables clave para guiar la política pública.

Todos estos parámetros rigen los destinos del ingreso tributario de manera más cualitativa que cuantitativa, pues constituyen más bien principios, objetivos y fines antes que parámetros específicos.

1.2.2. Participación del Estado en la economía

Finalmente, para concluir el análisis del destino del ingreso tributario en el Ecuador es importante analizar el grado de participación del Estado en la economía, puesto que la mayor o menor actividad financiera pública depende de esta decisión. Para ello se considerarán las posiciones tanto liberales como sociales de actores políticos y líderes de opinión en el área económica y política - pública.

En cuanto a la *participación del Estado en la Economía* dentro del período de análisis, se puede verificar que en el gobierno del presidente Rafael Correa, el Estado ha incrementado su participación en la economía significativamente. Al respecto, Pablo Lucio Paredes en su libro “Revolución Ciudadana: tanto para tan poco”, afirma que “el crecimiento es un factor esencial para mejorar la calidad de vida de la gente, genera bienes y servicios y genera empleo [...] pero es peligroso que su principal motor sea el gobierno y que se lo haga a toda costa desdeñando riesgos de mediano plazo”.

Para Sebastián Piñera, ex presidente de Chile (período 2010 – 2014): la discusión en América Latina ha girado en torno al tamaño del Estado cuando conviene centrarse sobre qué debe y qué no debe hacer el Estado en una sociedad libre y democrática. Hay muchas áreas en las cuales falta el Estado y otras en las que sobra. Cuando falta el Estado es agobiante porque nadie puede reemplazarlo en sus tareas fundamentales. Sin embargo, cuando este sobra y se vuelve controlador asfixia a la sociedad.

Por otro lado respecto al rol que juega el Estado en la economía el presidente del Ecuador del período 2006 - 2017, el economista Rafael Correa, señala en su libro Ecuador: De Banana Republic a la No República: “al menos en teoría, la empresa privada tiene adecuados incentivos para lograr la eficiencia productiva o la eficiente utilización de los recursos en sus usos asignados, no hay nada que garantice la eficiencia

asignativa, entendida como el envío de los recursos a los usos socialmente más valiosos”.

En base a la argumentación antes descrita, Correa indica que “el rol del Estado es fundamental, básicamente por la eficiencia asignativa y particularmente por la provisión de bienes públicos que mejoren la competitividad sistémica, tal como la infraestructura económica”. Adicionalmente a la provisión de bienes públicos, el exmandatario alega que el Estado debe intervenir con estrategias de desarrollo como “la integración regional, la priorización de compras públicas a productores nacionales, protecciones de comercio exterior” [...] y el “apoyo al descubrimiento de nuevas actividades de producción dado que por fallas de mercado como externalidades de información, de coordinación y falta de provisión de bienes públicos sectoriales, la inversión privada se ha mostrado subóptima” haciendo referencia a Rodrick 2004. Finalmente, sobre esta perspectiva señala que el poco accionar del Estado es la razón para el “bajo patrón de diversificación productiva de Latino América en comparación con países asiáticos en los que el Estado tomó un rol activo para resolver las fallas de mercado mencionadas”.

Respecto a la mayor o menor intervención que debe tener el Estado, Dani Rodrick, de Harvard University, presentó un ensayo en el año 2004 en el que analiza los dos extremos en los que se han situado las políticas de intervención del Estado, así como las teorías económicas al respecto que sugerían en un momento de la historia, una intervención enérgica del Estado; y que luego, considerarían su fracaso el mayor mal a remediarse con la renuncia total del Estado a dirigir la Economía.

Medidas como la sustitución de importaciones, la planificación y la propiedad estatal produjeron por un momento algunos éxitos, pero cuando se arraigaron y osificaron con el tiempo condujeron a fallas y crisis colosales. La liberación y apertura económica beneficiaron a las actividades de exportación, los intereses financieros y los trabajadores calificados, pero en la mayoría de los casos resultaron en tasas de crecimiento de la economía (en la productividad laboral y total de los factores) muy inferiores a los resultados de malas prácticas políticas del pasado. [...] Al mismo tiempo se reconoce cada vez más que las sociedades en desarrollo deben incorporar la iniciativa privada dentro en un marco de acción pública, que fomente la restructuración, la diversificación y el dinamismo tecnológico, adicionalmente a la actividad productiva que las fuerzas del mercado generen por sí solas. No sorprende que este reconocimiento sea ahora particularmente muy evidente en aquellas partes del mundo donde las reformas orientadas hacia el mercado fueron tomadas de lado y la decepción con respecto a los resultados, en consecuencia, la más grande en América Latina.¹⁵²

¹⁵² Dani Rodrik, “*Industrial Policy for the Twenty-First Century*” (Faculty Research Working Papers Series RWP04-047, Harvard Univ., John F. Kennedy School of Government, 2004),

En base al análisis de estudios sobre los resultados de aplicación de las dos tendencias económicas: con mayor o menor intervencionismo estatal, Rodrick, plantea la importancia de diseñar un entorno en el que los actores públicos y privados se unan para resolver los problemas en la esfera productiva, cada uno de los cuales conozca las oportunidades y limitaciones del otro y mediante una colaboración estratégica se determine donde se encuentran los obstáculos más importantes para la reestructuración y el tipo de intervenciones que debieran eliminarse. Para Musgrave, “no es posible contemplar al sistema económico ni como público ni privado, sino que entraña una mezcla de ambos sectores”.¹⁵³

Acerca de las diferentes ponencias respecto del tamaño del Estado, se puede inferir que el tamaño adecuado dependerá del ciclo económico en el que se encuentre el país. La participación del Estado debería procurar encaminar al sector privado de tal modo que el gobierno se constituya en un ente de control y de apoyo al mismo tiempo. Con una gestión centralizada en áreas prioritarias en las que la naturaleza lucrativa del sector privado no le permiten desempeñarse de manera equitativa y sostenible. Por otro lado promoviendo que el sector privado se desarrolle y crezca dentro de un marco regulado.

[http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP04-047/\\$File/rwp_04_047_Rodrik.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP04-047/$File/rwp_04_047_Rodrik.pdf).

Traducción propia.

¹⁵³ Richard Musgrave, *Sistemas Fiscales*, (Madrid: aguilar SA ediciones, 1973), 68

Conclusiones

Concluido el estudio referente al destino del ingreso tributario conforme la regla financiera que señala que el gasto corriente será financiado con las recaudaciones tributarias y en base al análisis teórico del gasto público y la normativa que establece parámetros y objetivos he llegado a las siguientes conclusiones:

1. El Estudio del gasto público si bien conlleva un alto contenido político en cuanto al tipo de decisiones a aplicarse, su estudio puede ser analizado desde un punto de vista académico que elimine las consideraciones partidistas y que tome en cuenta las particularidades de la sociedad y el momento económico por el que está pasando el país.
2. Las cifras financieras que se manejan del gasto público, si bien pueden ser presentadas de forma que se muestren más adecuadas para la sociedad, el análisis con un enfoque de acatamiento legal o económico permite determinar si la información mantiene coherencia con los discursos políticos. Más allá de la tendencia política que gobierne el país, la comparabilidad de los datos con otros países siempre será de utilidad.
3. En base al análisis cuantitativo de los valores absolutos y porcentuales del gasto destinado a bienestar social, salud y educación se concluye que si bien el crecimiento a nivel absoluto fue muy significativo; el crecimiento porcentual no tiene la misma tendencia incremental y más bien se han mantenido estables durante el período de análisis 2008-2018.

Recomendaciones

1. La consideración de las políticas tanto sociales como liberales para el desenvolvimiento dentro de las políticas a aplicarse hechos y las circunstancias de cada sociedad podría ser considerada posición neutral o falta ideológica, sin embargo, las condiciones en las que se desenvuelva la población pueden requerir la aplicación de uno u otro tipo de política.
2. La presentación de la información del presupuesto debería mantenerse alineada a esquema internacionales pues permitirá la comparabilidad e incrementará la transparencia. Además es importante que el proceso de planificación en la elaboración del presupuesto se realice de forma técnica a fin de evitar gastos y ejecuciones de obras innecesarias.
3. Es recomendable elaborar una política de presentación de la información referente al gasto público en la que se establezca de forma clara los datos que se debe incluir, la periodicidad con que se debe presentar e inclusive las personas responsables de la publicación. Entre los datos a informar debería incluirse varios tipos de análisis que permitan tener una perspectiva más amplia de la forma en la que se destina el gasto público.

Anexos

Anexo 1: Base de Datos - Información proveniente del sitio web del Ministerio de Finanzas del reporte de ejecución presupuestaria consolidada por sector

Año	Presupuesto Ejecutado (en millones)	Bienestar Social (en millones)	Distribución del Ingreso - Coeficiente de Gini	Educación (en millones)	Salud (en millones)	Ingresos Cuenta 110000 - Impuestos (en millones)
2004	7,322.94	87.75	0.56	858.30	371.34	
2005	7,914.55	262.98	0.55	946.02	422.92	
2006	9,617.70	288.45	0.54	1,088.47	504.50	
2007	10,014.04	514.11	0.55	1,383.64	606.44	
2008	17,936.33	661.38	0.52	1,911.31	880.14	7,015.77
2009	18,833.84	844.20	0.50	2,817.23	921.65	7,610.48
2010	20,894.47	1,067.90	0.51	3,049.02	1,153.27	8,548.82
2011	24,749.17	1,162.57	0.47	3,567.99	1,307.79	9,806.94
2012	27,580.52	1,149.80	0.48	3,867.27	1,678.76	12,048.74
2013	33,890.51	1,365.26	0.49	4,666.91	2,007.95	13,736.13
2014	37,735.94	1,259.44	0.47	4,792.20	2,200.51	14,497.67
2015	35,745.41	1,074.83	0.48	4,525.44	2,361.81	15,704.53
2016	34,067.38	1,029.67	0.47	4,360.03	2,427.06	13,889.94
2017	34,688.53	960.77	0.46	4,812.48	2,726.97	13,977.19
2018	34,173.49	982.59	0.47	4,970.93	2,882.93	15,227.93

Bibliografía

- Ahumada, Guillermo, y Antonio Merlo. *Tratado de finanzas públicas*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1969.
- Álvarez, Fernando, Juan Francisco Corona Ramón, y Marc B Escolà. *El sector público su evolución en la historia del pensamiento económico*. Barcelona: Huygens, 2011.
- Álvarez Gómez, Fernando, Juan Francisco Corona Ramón, y Amelia Díaz. *Economía pública: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2007.
- Correa, Rafael. *Ecuador: de banana republic a la no república*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S, 2014.
- Cosciani, Cesare. *Ciencia de la hacienda*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1980.
- Dalton, Hugh. *Principios de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Arayú, 1953.
- Damarco, Jorge Hector. “Gastos Públicos”. En *Manual de finanzas públicas*, de Roberto M Mordegliá. Buenos Aires: A-Z Editora, 1986.
- Durango Vela, Gustavo. *Legislación sustantiva tributaria ecuatoriana*. Ecuador: Edipcentro, 2010.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008. Registro Oficial 449.
- . Ley Orgánica de transparencia y acceso a la información pública, 7 de agosto de 2013. Registro Oficial 53.
- . *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, de agosto de 1998.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas*. Registro Oficial 206, de diciembre de 1997.
- . *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016*, 20 de mayo de 2016. Registro Oficial 759.
- . *Texto Unificado de Legislación Ministerio de Economía y Finanzas*, 22 de enero de 2003. Registro Oficial 5.
- Ecuador, Ecuador, y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Buen vivir: plan nacional 2013-2017 : todo el mundo mejor.*, 2013.
- Fernández Díaz, Andrés, José Alberto Parejo Gámir, y Luis Rodríguez Sáiz. *Política económica*. Madrid[etc.: McGraw-Hill, 1998.
- Griziotti, Benvenuto, y Francesco Forte. *Principios de ciencia de las finanzas*. Buenos Aires: Depalma, 1959.
- Horn, Robert V. *Statistical Indicators For the Economic and Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Jacobs, Davina, Jean-Luc Héris, y Dominique Bouley. “Clasificación presupuestaria”. Fondo Monetario Internacional, junio de 2009. <https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-6-spanish-translation.pdf>.

- Ke-young, Chu, y Richard Hemming, eds. *Manual de Gasto Público: Guía sobre aspectos de la política de gasto público en los países en desarrollo*. Washington: FMI, 1991.
- León, Mauricio. “Economía del Buen Vivir y cambio de la matriz económica”. En *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva reflexiones desde el Ecuador*, editado por Anja Minnaert y Gustavo Endara. Quito: Editorial de la Universidad de Cantabria, 2016.
- Musgrave, Richard Abel, y Peggy B Musgrave. *Hacienda pública, teórica y aplicada*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1986.
- Pacheco, Lucas. *Política económica: concepciones y estrategias*. Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1999.
- Pérez de Ayala, José Luis, y Narciso Amorós Rica. *Hacienda Pública: apuntes*. Madrid: Editoriales de derecho reunidas, 1984.
- Ramírez Cardona, Alejandro. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1986.
- Riofrío Villagómez, Eduardo. *Tratado de finanzas publicas*. Quito: Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968.
- Troya Jaramillo, José Vicente. “El Derecho del Gasto Público. Con Precisiones sobre la Constitución del año 2008”. En *Estado, derecho y justicia estudios en honor a Julio César Trujillo*, editado por Ramiro Ávila Santamaría. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Troya Jaramillo, José Vicente. “El modelo económico, financiero y tributario de la Constitución de 2008”. En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade Ubidia. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . “Finanzas públicas y constitución en el Ecuador”. En *Derecho y Justicia*, editado por Juan Zornoza Pérez. Quito: Corporación Editora Nacional, 2004.
- Troya, José Vicente. “Finanzas Públicas y Constitución”. En *Estudios sobre la Constitución Ecuatoriana de 1998*, editado por Roberto Viciano Pastor. Valencia: CEPS, 2005.
- Villegas, Héctor B. *Manual de finanzas públicas la economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*. Buenos Aires (Argentina): Depalma, 2000.